

EU:s implementering av Natura 2000 – interaktionen mellan EU och den finländska nationella nivån

Lynn Bonney

Forskningsinstitutet vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet (FISS) publicerar i Notat-serien föredrag och diskussionsinlägg, bakgrundsmaterial, preliminära rapporter samt projektbeskrivningar av allmänt vetenskapligt intresse eller avsedda för en mera avgränsad publik. Syftet med serien är att sprida kunskap om den pågående verksamheten samt att bidra till forskarnas möjlighet att få respons i ett tidigt skede av forskningsprocessen. Forskningsinstitutet vill betona bidragens preliminära karaktär; de kan senare omarbetas och ingå i andra publikationer.

Högskolans två andra publikationsserier, Skrifter samt Meddelanden innehåller forskningsresultat av mera slutgiltig karaktär.

The Research Institute of the Swedish School of Social Science at the University of Helsinki (FISS) has established this new series in order to show the ongoing activity of the Institute and to provide researchers with an early feedback to their ideas and activities. The series consists of discussion papers, research outlines and preliminary reports of general interest or of interest to specific groups. The preliminary nature of the contributions is emphasized. Some contributions may appear later in a revised form in other publications.

The publications in the two other series of the School, Skrifter, and Meddelanden, contain more final research results.

Tfn +358-9-191 28400, fax +358-9-191 28485

Internet: <http://sockom.helsinki.fi>

Adress: Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet
PB 16, FIN-00014 Helsingfors universitet

Besöksadress: Norra Hesperia­gatan 15 A, 6. vån.
FIN-00260 Helsingfors 26

SSKH Notat

FORSKNINGSINSTITUTET

*Svenska social- och kommunalhögskolan
vid Helsingfors universitet*

4/2004

EU:s implementering av Natura 2000
– **interaktionen mellan EU och den finländska nationella nivån**

Svenska social- och kommunalhögskolan
vid Helsingfors universitet

ISBN 952-10-1776-7 (pdf)
Helsingfors 2004
Svenska social- och kommunalhögskolan
vid Helsingfors universitet

Förord

Forskningsprojektet Management Cultures and the Implementation of Supranational Environmental Agreements: the Case of Natura 2000 in Finland påbörjades vid Svenska social- och kommunalhögskolan år 2002 med hjälp av forskningsanslag från HERC (Helsinki University Environmental Research Centre). I projektet analyseras implementeringen av Natura 2000 i Finland utgående från erfarenheter i västra och sydvästra Finland. Fokus låg till en början på en analys av interaktionen mellan medborgarna/markägarna och miljöförvaltningen på regional nivå, men senare har arbetet utvidgats till att omfatta också en granskning av miljöministeriets roll under den komplicerade och även konfliktfyllda genomförandet av detta omfattande europeiska naturskyddsprogram.

Då anslaget inte räckte till för att anställa en heltidsforskare beslöt vi att genomföra projektet med hjälp av flera studerande än vad som är vanligt i forskningsprojekt. Studeranden har medverkat både vid både datainsamlingen och analysen av materialet. Det här förfarandet betyder att mycket värdefull information har publicerats i form av kandidat- och magisteravhandlingar.

Trots att dessa akademiska slutarbeten inte genomgått en fullständig vetenskaplig granskning, och trots att resultaten till vissa delar är preliminära, vill vi göra dem publika genom att publicera dem relativt oredigerade i rapportserien Notat från Forskningsinstitutet vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet. Dessa texter kommer senare att bearbetas och integreras i en större slutrapport och även bearbetas för publicering i andra fora. Följande studerande har hittills medverkat i projektet:

Fil. stud. Susanna Björkell (miljöbiologi)

Pol. stud. Lynn Bonney (statskunskap med förvaltning)

Pol. stud. Ville Klemets (sociologi)

Pol. stud. Veronica Korhonen (sociologi)

Pol. stud. Min Young Lee (statskunskap med förvaltning)

Ansvariga för projektet är universitetslektor Erland Eklund och professor Stefan Sjöblom.

Innehållsförteckning

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Inledning | 1 |
| 2 | Syfte och frågeställning | 3 |
| 2.1 | Metod | 3 |
| 3 | Teoridel | 3 |
| 4 | Allmänt om EU:s miljöpolitik | 9 |
| 4.1 | Natura 2000 | 10 |
| 4.2 | Ekonomiska förutsättningar | 11 |
| 4.3 | Naturvårdsdirektiven | 11 |
| 4.4 | Direktivens implementering | 15 |
| 4.5 | EU:s förvaltning av Natura 2000 | 18 |
| 5 | Natura 2000 och Finland | 22 |
| 5.1 | Åtgärder inför det första nationella förslaget | 24 |
| 5.2 | Det första nationella förslaget samt konsekvenserna | 26 |
| 5.3 | EU:s implementering av Natura 2000: hur uppfattades processen på nationell nivå? | 28 |
| 6 | Kommissionens första miljöpolicy rapport | 29 |
| 7 | Sammanfattande diskussion | 30 |
| | Litteratur | 33 |
| | Bilaga | 36 |

1 Inledning

Naturskydd är ett känt begrepp för de flesta människor. Naturskydd har utövats i Finland under en längre tidsperiod även om innehållet i naturskyddet har varierat. Det samma kan sägas om miljöpolitik och miljöförvaltningen.

På 1970-talet hade miljöpolitik etablerat sig som en politisk kategori i de flesta västeuropeiska samhällen. Det här innebar att vissa frågor som tidigare tillhört en annan politisk kategori hade omdefinierats så att de nu ansågs vara en del av miljöpolitiken. Idag är miljöpolitik ett rätt så väletablerat område. (Sairinen, R., 2000, 34)

Ämnet för uppsatsen är naturskydd på EU-nivå samt naturskyddets förverkligande på det nationella planet. Miljöpolitiken som EU idag representerar är även förknippad med en global debatt om hur miljön skall förvaltas. Det här kanske inte är så konstigt med tanke på att man idag är allt mer medveten om att miljöproblem kan ha konsekvenser utöver nationalstatens gränser och att de här konsekvenserna till och med kan anta globala dimensioner.

De internationella trenderna inom miljölagstiftningen har också förändrats. Ett centralt forum för denna förändring var bl.a. UNCED (United Nations Conference on Environmental Development) konferensen i Rio de Janeiro 1992 där flera stater undertecknade konventionen om biologisk mångfald. Rätten till en god miljö ses nu bland industriländerna i väst i allt högre grad som en grundläggande mänsklig rättighet som bör tryggas för alla människor. (Björn, I., 2003, 53).

Kanske är det därför en naturlig följd av den här utveckling att EU idag har ett allt större inflytande på sina medlemsländers miljöförvaltning och att detta till och med kan anses legitimt. Natura 2000 är ett av de medel som EU använder för att genomföra sin miljöpolitik men det är också ett typexempel på problemen som EU idag konfronteras med då man strävar till att implementera en enhetlig politik i länder med mycket varierande förvaltningstraditioner.

EU:s Natura 2000 är ett program som innebär att man i medlemsländerna skyddar naturen utifrån gemensamma kriterier. Målet är att inrätta ett skyddsnätverk där områden från alla medlemsstater ingår.

Som naturskyddsprogram skiljer sig Natura 2000 från traditionella tankegångar på flera olika fronter.

”Eli se lähtökohta että suojelualueverkosto on se miten aluetasolla biodiversiteettiä tulisi säilyttää. Se ajattelutapa meillä on ollut hyvin vahva Nordensköldistä alkaen. Hän oli jo tän oivaltanut ja se myöhemmin on vaan vahvistunut. Siis meidän traditio on kyllä saman tyyppinen kun tää mistä tässäkin lähdetään liikkeelle. Eli haetaan tämmöistä ekologista verkostoa, jossa pitää olla luonnontieteelliset perusteet valinnassa. Suomessa ehkä aikaisemmin tai.. kansallisella tasolla ja kaikkialla muuallakin on painaneet myös muut tekijät, niin kun maisemalliset arvot, esteettiset arvot, historialliset merkitykset, piilo merkitykset niin kun jotkut kansallisesti symboliarvossa olevat arvot niin on ilman muuta suojeltavia vaikka.. ei kukaan mennyt inventoimaan sieltä luontotyypejä. Minusta se lähtökohta sinänsä ei ole vieras, mutta et uutta ja ehkä tärkein kehitysskela tässä luontodirektiivi ideassa on se että suojelualue ei ole yksin tässä maailmassa ja se on ollut luonnonsuojelu.. politiikan heikkous Suomessa, tai oli tähän saakka. Tässä on nyt oivallettu se että luonnonsuojelu- aluetta tulee suojella myös ulkopuolelta tulevilta haittavaikutukselta. Että ei voida asettaa rajoituksia vaan rajan sisälle vaan myös sen ulkopuolella on toimittava. [...]Meillähän on mitä merkillisempiä luonnonsuojelualueita aina 30-luvulta asti jossa on ”Jägaren får jaga och fiska” –periaatteella (naurahdus) tää sanonta mikä on melkein kaikissa säädöistä vanhoissa luonnonsuojelulaissa. Alueet on perustettu eläinmestön ja kasvillisuuden suojeluun mutta onko sitten joku metsästäjä/kalastaja.. tavallaan niin kun se jousto on annettu siinä rauhoituspäättöksessä. Kansallispuistoissa, muissa isossa suojelualueissa luonnonsuojelua lukuun ottamatta, on vähän saman tyyppisiä. Mutta ne on valikoitu ja ne on täytetty kerralleen niin ne ei muutu ikinä miksiäkään. Niissä ei ole tapauskohtaista harkintaa niin paljon kun Naturassa. Se on ihan mielenkiintoinen juttu. Mutta ehkä sitten on.. meillä on nyt joitakin isoja Natura- aluetta jossa käytännössä rajoituksia jokapäiväiseen elämään ei ole lainkaan. Ja se on aika hyvä kyllä. Torniojoki esim. on iso Natura – alue jossa elämä jatkuu niin kun ennenkin, kunhan ei vaarana vesistön luonnontila.” (Ilkka Heikkinen, Naturvårdsdirektör vid miljöministeriet, 10.03.2004)

Natura grundar sig på vetenskapliga kriterier men de kriterierna är sammanställda på en europeisk nivå, inte på nationell nivå. Dessutom kan begränsningarna som naturskyddet medför variera från fall till fall och de här begränsningarna skall enligt EU:s direktiv ta hänsyn till sociala, kulturella och ekonomiska faktorer, inte bara vetenskapliga kriterier. Natura 2000 har haft en mycket varierande framgång i de olika medlemsstaterna vilket kan bero på flera olika faktorer.

I Finland har genomförande av Natura 2000 varit en mycket resurs- och tidskrävande process och konflikterna mellan de olika förvaltningsnivåerna har framträtt angående miljöpolitikens innehåll och förverkligande. De förberedande åtgärderna för genomförande av Natura 2000 inleddes i Finland redan 1994 men idag verkar utgången ännu vara delvis oklar. Detta trots att inrättande av Natura 2000 borde vara slutfört i juni 2004.

2 Syfte och frågeställning

Avsikten med uppsatsen är att beskriva och analysera administrationen och implementeringen av EU:s Natura 2000-program i Finland. I avhandlingen kommer jag att granska växelverkan mellan EU-myndigheterna och de finska nationella myndigheterna. Avsikten är att beskriva hur processen framskridit och ta fasta på nyckelkopplingarna mellan EU och den nationella nivå. Den första frågan som är relevant för uppsatsen är vilken EU:s roll varit och vilka medel har man använt sig av för att förverkliga genomförandet av Natura 2000. Det här gör jag bl.a. genom att försöka precisera styrideologin bakom Natura 2000. Den andra frågan av intresse är hur man mottagit Natura 2000 på finsk nationell nivå. Den främsta tyngdpunkten kommer av vara på interaktionen mellan den finska nationella myndigheterna och europeiska kommissionen.

2.1 Metod

Uppsatsen är till sin natur explorativ. Det betyder att jag för det första analyserar olika dokument (informationsmaterial, Web sidor, ministeriedokument) samt olika rapporter som skrivits om Natura – programmet och dess implementering i Finland. För det andra analyserar jag nyckelpersonsintervjuer som jag själv och kolleger gjort inom ramen för Natura 2000 – projektet vid SSKH. De intervjuer som har haft största betydelsen för arbetet gjordes med nyckelpersoner på den nationella nivån, dvs. med tjänstemän som varit involverade i Natura – processen.

Intervjuerna som utfördes var semistrukturerade. Enligt May (2001) innebär en semistrukturerad intervju att frågorna i allmänhet är specificerade. Däremot har intervjuaren stor frihet att fördjupa svaren på ett sätt som kraven på standardisering och jämförbarhet inte tillåter. Information om t.ex. ålder kan man få fram med hjälp av standardiserade frågor medan kvalitativ information om det undersökta ämnet fås genom att intervjuaren försöker förtydliga och utveckla de svar som ges. Det här ger intervjuaren möjlighet att fördjupa svaren och gå in i en dialog med den som intervjuas. (May, T. 2001, 151)

3 Teoridel

Miljöpolitik varierar enligt Doyle och McEachern (1998) i samma utsträckning som de inblandade konfliktfrågorna och aktivisterna samt det politiska systemet där miljöpolitiken utspelas. Sättet på vilket ett politiskt system är organiserat påverkar spridningen och effektiviteten hos miljöpolitiken. Vidare har makt och maktfördelning alltid en framträdande roll då det gäller miljökonflikter och

policyns tillblivelse. Det förekommer mycket olika åsikter om vad som utgör makt och hur man borde gå tillväga vid forskning av makt. Hur de politiska institutionerna är uppbyggda och samverkar har också betydelse eftersom det utgör den institutionella ramen för politiken ifråga. (Doyle, T., & McEachern, D., 1998, 16 – 29)

Vedung och Klefbom (2002) analyserar de politiska problemen och lösningarna kring ozonskiktet med speciell tyngdpunkt på Sverige i sin bok ozonhålet. Ofta kan tillträde till en nyttighet begränsas till ett visst antal personer. Det finns också andra sätt att skilja på olika former av nyttigheter. En kollektiv nyttighet definieras av två viktiga egenskaper: *icke – exkluderbarhet* och *odelbarhet*. *Icke – exkluderbarhet* innebär enligt den här definitionen att den kollektiva nyttigheten är åtkomlig för alla medan *odelbarheten* innebär att en persons konsumering av en nyttighet inte begränsar en annan persons konsumering av samma nyttighet dvs. konkurrenssituation uppstår inte. Motsatsen är *privata nyttigheter* som kännetecknas av delbarhet och exkluderbarhet. Det finns också sådana nyttigheter som kallas för *kvasikollektiva nyttigheter* som är blandformer mellan privata och kollektiva nyttigheter. (Vedung, E. & Klefbom, E. 2002, 15 – 25).

Elinor Ostrom (1990) använder sig av teorier om hur resurser kan fördelas samt olika lösningar som föreslagits för att förvalta naturresurser i litteraturen. Ostrom använder begreppet ”common pool resource” då hon hänvisar till naturresurser som kan var både naturliga eller följden av mänskligt arbete men där den gemensamma nämnaren är att de är tillräckligt omfattande för att göra det dyrt men inte omöjligt att utesluta andra utnyttjare (Ostrom, E., 1990, 30). Hennes arbete gäller förvaltningen av naturresurser som utnyttjas av ett stort antal brukare eller småföretagare. Ostrom menar att sannolikheten för en framgångsrik förvaltning ökar då vissa kriterier uppfylls.

Enligt Ostrom har verken statliga eller privata lösningar varit odelat framgångsrika då det gäller att garantera en god förvaltning av naturresurser. Ostrom diskuterar bland annat Hardins hypotes om allmänningarnas tragedi då det gäller problemen kring förvaltningen av naturresurser. Hardin har hävdatt att miljön kommer att överexponeras då flera aktörer har tillgång till och utnyttjar en resurs samtidigt. Hardins teori går ut på att det ligger i varje aktörs intresse att utnyttja en naturresurs så mycket som möjligt för att öka sin egen vinst, vilket i sin tur leder till att resursen ifråga kan skadas. De vanligaste lösningarna då det gäller förvaltningen av en naturresurs som finns att tillgå föreslår att a) privatisering av nyttigheten genomförs, eller b) att en utomstående makt tar på sig ansvaret för förvaltningen av nyttigheten. För uppsatsens frågeställning är det alltså det senare alternativet som är relevant eftersom EU utgör en sådan utomstående makt på europeisk nivå, som tagit på sig ansvaret att förvalta naturen inom sina gränser. Enligt Ostrom tas kostnaderna för inrättande och upprätthållande av en sådan utomstående aktör, ofta statsmakten, sällan i beaktande. Hon påpekar att ett fördelaktigt resultat då det gäller t.ex. statlig administration av en naturresurs

förutsätter att de har tillgång till korrekt information, övervaknings möjligheter och möjlighet att straffa eventuella överträdelser. (Ostrom, E., 1990, 1 – 12).

Ostrom har skisserat en modell i vilken utnyttjare av en resurs kollektivt förvaltar den på lokal nivå. Ostrom hävdar att en sådan lokal förvaltning under vissa omständigheter blir billigare än en modell som bygger på statlig reglering och yttre övervakning. (Ostrom, E, 1990, 182)

Behovet av en global miljöpolitik exemplifieras av de situationer där lösningar inom statens gränser inte längre är tillräckliga för att lösa miljöproblemen. Enligt Doyle och McEachern finns det tre huvudsakliga sätt på vilket miljöproblemen aktualiserar behovet av internationella lösningar. För det första finns det miljöproblem som är gemensamma för ett stort antal stater på olika håll i världen. Ofta gäller det mycket breda frågor som föroreningar, skogar osv. Man har försökt lösa dessa problem genom internationella konferenser samt innehållsmässigt breda överenskommelser angående gemensam policy. Man har varit på väg mot en gemensam uppfattning om vilka problemen är och vilka styrmedel man borde använda sig av. Den här utvecklingen har bl.a. befrämjats tack vare de olika konferenserna om miljöfrågor på internationell nivå. Bland annat var konferensen i Stockholm 1972 en viktig föregångare. Bland övriga kan nämnas Brundtland rapporten från 1987 och olika strategier för miljöförvaltning. För det andra finns det miljöproblem som visserligen orsakas nationellt men som har konsekvenser som kan anta globala dimensioner. Dessa frågor kan ofta tas upp i globala forum men de kan sällan lösas där. För det tredje finns det problem som sträcker sig över gränserna mellan stater eller som verkligen har globala kännetecken och som kräver en motsvarande lösning. (Doyle, T., & McEachern, D., 1998, 165).

Internationella konventioner kan utgöra en s.k. internationell regulatorisk regim. Formellt avser en internationellt regulatorisk regim ett särskilt, sektoriellt utsnitt av verkligheten och innehåller ett antal materiella regler för hur medlemmarna skall bete sig i en sakfråga samt procedurregler för hur regimen skall träda i kraft, nya regler instiftas eller gamla ändras. En regim har en organisation för att stifta nya regler och ändra gamla samt verka för efterlevnad. Nationalstatens relativa försvagning sker bl.a. till förmån för internationella eller sektoriella regimer. En *global sektoriell regim* har ett institutionellt, materiellt regelsystem samt en uppsättning metaregler för hur de materiella reglerna skall upprätthållas, övervakas och revideras. Överlåtandet av suveränitet kan bestå av att parterna i regimen i vissa fall kollektivt kan rösta ner en enskild stat. Institutionerna kan understödats av en organisationsstruktur. (Vedung, E. & Klefbom E., 2002, 52 – 61)

Ismo Björn (2003) anser att de finska naturskyddsprogrammen före 1998 var nationella program men att de i fortsättningen närmast kunde definieras som övernationella. Jag antar att han hänvisar till 1998 eftersom det var året då det första beslutet på en nationell lista på Natura 2000 – områden

fattades av statsrådet. Han anser att makten över miljöfrågorna överfördes till EU men även till andra internationella forum i och med att Finland blev en allt mer aktiv aktör på det internationella planet. Det här innebar även att miljöpolitikens innebörd förändrades. Den nationella lagstiftningen som var baserad på skyddet av privat egendom ersattes nu med en övernationell mera miljövänlig lagstiftning och tolkning som satte värde på bevarande av miljön och samhällelig förvaltning av den. Björn anser att staten med stöd av experter nu tog på sig uppgiften att ”tala för” naturen med hjälp av de övernationella överenskommelser man ingått. (Björn, I., 2003, 11 – 12)

I förvaltningen har valet av styrinstrument en stor roll för processen. Det sätt som förvaltningen är organiserad på inom en nation eller policysektor varierar, vilket i sin tur påverkar styrinstrumentens utformning och karaktär. Vid valet och utformningen av styrinstrument kommer olika aktörer och intressenter att aktiveras i olika skeden av processen och deras tolkningar kommer därmed att bidra till styrinstrumentens slutliga karaktär och innehåll. (Bemelmans-Videc, M. & al., 1998, 4)

Rauno Sairinen (2000) ser på den finska miljöförvaltningen under de senaste tjugo åren ur ett perspektiv där administrativ förändring och nya styrmedel har en central roll. Sairinens analys handlar främst om den nationella miljöförvaltningen före Finlands inträde i EU.

Enligt Sairinen har de senaste decennierna i de västliga industri länderna medfört en utmärkande förändring i miljöpolitiken. I stället för traditionella sk. *end-of-pipe* lösningar satsas det nu allt mer på förebyggande åtgärder samt mer krävande strategier för ekologisk modernisering. Dessa strategier innebär att miljökonsekvensbedömning måste göras redan i planeringsskedet inom olika policy områden. Strategier stöds bl.a. av principer om att förorenaren betalar för skadan som åsamkas omgivningen samt användning av BAT principer dvs. best available technology. Vidare anser han att förändringar i de tillämpade strategierna har haft en direkt inverkan på valet av styrinstrument. (Sairinen, R., 2000, 15 – 17)

Sedan 80-talet har bristerna hos traditionella reglerande styrinstrument framträtt allt tydligare. De reglerande styrinstrumenten innebär att staten beslutade om vilka regler som skulle följas samt övervakade att dessa efterlevdes med hjälp av sanktioner. Även internationella konventioner och överenskommelser angående miljöfrågor baserade sig tidigare på samma principer. Med tiden har dock bristerna framträtt allt klarare: låg ekonomisk effektivitet, ineffektivitet inom miljöadministraionen samt ett demokrati underskott dvs. låg legitimitet. (Sairinen, R., 2000, 18 – 19).

Sairinen delar in styrmedlen i sex olika kategorier. De här kategorierna är juridisk-administrativ reglering, informationsbaserade styrmedel, planering, ekonomiska instrument, frivilliga

samregleringssystem och självreglering. Valet av medel representerar olika rationaliteter och modeller av kontroll.

- Juridisk –administrativ reglering baseras på juridisk kontroll. Myndigheter använder sig av det här styrmedlet då de utfärdar regler och övervakar att reglerna efterlevs. Vid behov kan sanktioner utdelas.
- I den informationsbaserade modellen är nyckelordet lärande. Man försöker med hjälp av den här metoden överföra kunskap, kommunikation samt värderingar. Informationsbaserade styrmedel har en del gemensamt med planeringsstrategier.
- Planering utgör en form av preventiv aktivitet. Genom planering vill man redan i förväg minimera riskerna för omgivningen.
- De ekonomiska styrmedlen baserar sig på marknadsmekanismerna.
- Med hjälp av frivilliga samregleringssystem försöker man åstadkomma överenskommelser mellan berörda parter.
- Självreglering innebär att företaget ifråga går in för miljövänligare åtgärder utan inblandning från samhällets sida.

Trots att det är möjligt att dela upp styrmedlen på det här sättet är det i praktiken så gott som alltid så att flera olika styrmedel förekommer i förvaltningsprocessen. Ett styrmedel kan sällan användas utan att man beaktar dess relation till andra styrmedel. (Sairinen, R., 2000, 36 – 39).

Överlag har trenden varit att allt fler ekonomiska samt *frivilliga och informationsbaserade* styrmedel tagits i bruk. Exempel på de nya styrinstrumenten inom miljöförvaltning är bl.a. miljöskatter och miljöplanering. Dessutom har medborgarnas intresse för sin egen omgivning aktualiserat behovet för bättre möjligheter att påverka beslutsprocessens olika skeden. Det har också förekommit internationellt tryck under en längre tidsperiod för övergång till nya styrinstrument. Reformen är en följd av administrativ reform men utgör också en övergång till ett annat slag av social-politisk interaktion. Det är inte längre bara staten som ansvarar för beslutsprocessen utan ett stort antal aktörer kan idag involveras i olika skeden av processen. Det här är en följd av flera olika faktorer. Bl.a. uppfattas miljöfrågorna idag som allt mer komplexa och deras lösningar står inte att finna i en enda sektor eller kunskapsinriktning. (Sairinen, R., 2000, 15 – 20).

På EU nivå har både Maastricht avtalet och det femte miljöhandlingsprogrammet under 90-talet bidragit till att flexibla och effektivare styrinstrument ersatt traditionella styrinstrument. EU:s inverkan har också lett till att det blir allt vanligare att höra de berörda parterna i olika sakfrågor då det gäller miljöförvaltningen. Sairinen framhåller dock att EU har varit framgångsrikare då det gäller att stöda experiment med nya styrinstrument på nationell nivå än då det gäller att själv utnyttja dem. Enligt Sairinen har Finland aktivt strävat till en tillämpning av nya styrinstrument

men han framhåller också att de långsiktiga resultaten på den här processen ännu är oklara samt att man i Finland varit passiv då det gäller tillämpningen av vissa specifika typer av styrinstrument. (Sairinen, R., 2000, 15 – 23).

Vedung (1998) föreslår en något enklare uppdelning i tre huvudsakliga former av styrinstrument. Dessa är reglering, ekonomiska medel och slutligen informationsbaserade medel. Valet av styrmedel är kopplat till förvaltningstraditionen, eftersom man kan välja mer eller mindre tvingande styrinstrument. Vilket styrinstrument som väljs pekar alltså på nationens ideologiska tendens till mer eller mindre inblandning från statens sida. (Bemelmans-Videc, M. & al., 1998, 9)

Enligt Vedung utgör de reglerande styrinstrumenten medel för förvaltningen att påverka människor genom formulerande av regler och direktiv. Reglerande styrinstrument kan definieras som medel med vars hjälp förvaltningen kan utfärda regler och direktiv. De aktörer som reglerna eller direktiven riktar sig till förväntas därmed handla i överensstämmelse med det som stiftas. Kännetecknande för det här styrinstrumentet är i allmänhet det auktoritära förhållandet mellan de som kontrollerar och de som blir kontrollerade. Reglering är ett traditionellt styrinstrument för förvaltningen och kan även räknas vara det styrinstrumentet som medför flest restriktioner. Reglerande styrmedel kan formuleras så att de reglerar vad som skall göras eller alternativt kan de utgöra olika former av förbud. Alla förbud är inte absoluta. För att regleringen skall vara effektiv måste det ofta förekomma en viss flexibilitet som man åstadkommer genom olika undantag och undantagsförfaranden. (Bemelmans-Videc, M. & al., 1998, 41 – 51)

Lemaire (1998) menar att de reglerande styrinstrumentet är ett medel med vars hjälp man strävar till att definiera normer och acceptabelt beteende samt införa restriktioner på samhällsliga aktiviteter. För att regleringen skall vara effektiv finns det även krav på sanktioner. Som styrmedel är reglering mycket omdiskuterad. Bl.a. har man ansett att reglering av ekonomin har motarbetat sitt syfte och ibland gett upphov till mindre kostnadseffektiva lösningar samt utgjort en börda för marknaden. Och andra sidan har avreglering inte alltid lett till lyckade resultat. Vidare hävdar Lemaire att då ett styrmedel en gång använts i en kontext tenderar det vara svårt att omintetgöra dess roll. (Bemelmans-Videc, M. & al., 1998, 59 – 73)

Ekonomiska styrinstrument innebär inget tvång men kan påverka mottagarna i en viss riktning. Det finns flera olika sätt att påverka med hjälp av ekonomiska styrmedel och de olika sätten är i sin tur förknippade med vissa problem men dessa skall jag inte gå närmare in på i det här skedet. (Bemelmans-Videc, M. & al., 1998, 252)

Då man utnyttjar informationsbaserade styrinstrument sprider man insikt i konsekvenserna hos olika handlingsalternativ. Man strävar alltså till att påverka vilka handlingsalternativ som väljs. Den här påverkan sker med hjälp av information, argumentering och övertalning. (Bemelmans-Videc, M. & al., 1998, 11)

4 Allmänt om EU:s miljöpolitik

EU:s miljöpolitik förverkligas inom ramen för unionens miljöhandlingsprogram. Miljöhandlingsprogrammen lägger fram prioriteringar och riktlinjer samt det centrala innehållet i miljöpolitiken. Det första miljöhandlingsprogrammet godkändes 1973. (Riikonen, S., 2000, 2). En av prioriteringarna i det sjätte miljöhandlingsprogrammet är att se till att EU:s lagstiftning tillämpas i alla medlemsländer, och att Europeiska kommissionen kan vidta rättsliga åtgärder gentemot länder som inte sköter sig. (Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2002, 13 – 14)

Gemenskapsrätten kan anta en av följande former: förordning, direktiv, beslut samt rekommendationer och yttranden. Natura 2000 förverkligas med hjälp av EU direktiv. Direktivens centrala målsättningar måste i allmänhet förverkligas inom en viss tidsperiod men de är riktade mot statliga myndigheter (inte enskilda medborgare) som också ansvarar för att deras innehåll överensstämmer med den nationella lagstiftningen och som har möjlighet att vid implementeringen av direktiven ta nationella särdrag i beaktande såvida detta inte äventyrar direktivets centrala målsättningar. (Riikonen, S., 2000, 3). I sista hand är det EG-domstolen som avgör hur ett direktiv skall tolkas. Medlemsstaternas skyldighet till implementering av direktiven anges i artikel 249 av EU fördraget. (<http://www.kho.fi/natura.html>). EU:s miljölagstiftning baserar sig på principen om *subsidiaritet* som innebär att besluten skall fattas på lägsta möjliga nivå beroende på frågans art. Lokala och nationella myndigheter skall i mån av möjlighet besluta om vilka prioriteringar de har på miljöområdet. (Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2002, 13 – 14)

Enligt artikel 174 i EU – fördraget måste unionens miljöpolitik grunda sig på *försiktighetsprincipen* som innebär att man alltid bör överväga att vidta åtgärder om en preliminär vetenskaplig bedömning visar att det finns rimliga skäl att misstänka negativa effekter på miljö och hälsa – också om riskerna inte skulle vara vetenskapligt belagda. En annan grundläggande princip är *strategin om hållbar utveckling*. EU anser alltså att ekonomisk verksamhet inte behöver stå i konflikt med naturskyddet om den bedrivs på ett hållbart sätt. EU:s *integrationsstrategi* innebär

att man erkänner i princip att all EU-politik har konsekvenser för miljön, och att man genom planering bör se till att konsekvenserna blir positiva i stället för negativa. (a.a., 2002, 13 – 14)

4.1 Natura 2000

Grundande av Natura 2000 utgör ett ambitiöst försök att koordinera utformningen och ytan av ett naturskyddsnätverk som täcker alla medlemsstater inom EU. Behovet av att koordinera projektet på EU-nivå åskådliggörs av de gränsöverskridande egenskaper som ofta kännetecknar diverse livsmiljöer och arter. Syftet är att trygga naturens biologiska mångfald eller biodiversitet samt en hållbar utveckling. EU:s miljöpolitik för att bevara miljön inom unionens område är baserat på naturvårdsdirektiven.

Till stor del står bakgrunden till Natura 2000 att finna i de idéer som uppmärksammades vid Rio de Janeiro konferensen där begreppet biodiversitet spelade en central roll. Begreppet introducerades för första gången vid "National Forum on BioDiversity" i USA 1986, på vars bas antologin BioDiversity publicerades 1988. Enligt Björn är biodiversitet eller biologisk mångfald svårt att definiera ur en juridisk synvinkel. Ur ett miljöpolitiskt perspektiv har biodiversitet trots det haft stort inflytande som en internationell-juridisk referensram inom vilken de enskilda nationerna måste samverka på ett internationellt plan för att nå de utsatta målen. Det här innebär att nationell miljöpolitik inte mera anses vara en tillräcklig åtgärd i samma utsträckning som tidigare. EU har ofta utgått från biodiversitetsargument då man försökt påverka den nationella miljöpolitikens innehåll och utformning. Följden har varit en förändring eller amerikanisering i Europeisk miljöpolitik. Miljöfaktorer skall nu beaktas i alla samhällsnivåer och sektorer då målet är biologisk mångfald och hållbar utveckling. (Björn, I., 2003, 47 – 51).

Områden som utgör Natura behöver inte nödvändigtvis vara naturskyddsområden i en mera traditionell betydelse eftersom EU:s miljöpolitik går ut på att kombinera naturskydd med ekonomisk och social verksamhet. Det kan finnas behov av att använda Natura 2000-områden på ett sätt som strider mot målen man vill åstadkomma med hjälp av skyddet. Sammanjämkningen av intressena sker inte då områdena utses på nationell nivå, utan i ett senare skede genom ett förfarande där medlemsstaterna har möjlighet att beviljas undantag från skyddet. (<http://www.vyh.fi/sve/naturv/n2000/juridik1.htm>). Som en avvikelse från traditionella tankegångar har det också föreslagits att nätverket skall innehålla sådana nya områden där begränsningar som införs för att förverkliga skyddet är små och bara gäller en avgränsad del av området. På det sättet kan området utnyttjas på sedvanligt sätt. (<http://www.vyh.fi/sve/naturv/n2000/juridik1.htm>).

Man räknar med att det finns ett antal distinkta naturgeografiska zoner inom EU och för dessa områden finns det specifika livsmiljöer och arter som räknas upp i bilagor till EU:s

naturvårdsdirektiv. Inom Finland förekommer två av dessa naturgeografiska zoner, dvs. de alpina och boreala zonerna.

4.2 Ekonomiska förutsättningar

EU har också samfinansierat åtgärder för att upprätta nät av naturskyddsområden, främst genom programmet LIFE. LIFE-Nature bygger på EU:s LIFE-förordning. Medel för finansiering beviljas främst för områden som ingår i Natura 2000-nätverket men även andra projekt kan finansieras på det här sättet ifall de inriktar sig på skydd av så kallade ”primärt skyddade arter”. Varje projekt finansieras av EU med högst 50 – 75 % och den nationella finansieringen måste vara klar innan man ansöker om Life – finansiering. (http://www.vyh.fi/sve/inform/eu/fakta/luosuo_s.htm). I allmänhet utgör LIFE-Natures andel högst 50% av finansieringen men för primärt skyddade arter samt deras livsmiljöer kan finansieringen även uppgå till 75 %. EU har reserverat cirka 300 miljoner euro för LIFE-Nature under perioden 2000-2004.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/life/life/nature.htm>)

4.3 Naturvårdsdirektiven

Naturvårdsdirektiven är unionens viktigaste bidrag för att bevara naturens biologiska mångfald i överrensstämmelse med Riokonventionen (1992). Direktiven effektiviserar också genomförande av Bernkonventionen om skydd av vilda djur och växter (1979) inom unionen samt har betydelse för genomförande av generella principer som härstammar från specifika konventioner och för vissa konventioner vars tyngdpunkt ligger på specifika regioner.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura.htm>). Tillsammans har naturvårdsdirektiven en viktig funktion för genomförande av FN-konventionen om biologisk mångfald. (http://www.vyh.fi/sve/inform/eu/fakta/luosuo_s.htm)

Naturvårdsdirektiven består av två direktiv:

1. *Habitatdirektivet* (direktiv: 92/43/EEG)som också kallas *direktivet om livsmiljöer*. I fortsättningen kommer jag enbart att hänvisa till habitatdirektivet för att åstadkomma klarhet i texten. Direktivet antogs av rådet i maj, år 1992. Habitatdirektivet handlar om bevarande av naturliga livsmiljöer samt vilda djur och växter.
2. Det andra direktivet är *fågeldirektivet* (direktiv 79/409/EEG) som härstammar från ett tidigare datum och handlar om bevarande av vilda fåglar och deras livsmiljöer. Direktivet antogs av rådet i april 1979 .

(http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat1_en.htm, 3 – 6).

Av habitatdirektivet framgår det att alla EU:s medlemsländer skall utse områden av intresse för hela EU och redogöra för hur de skall förvaltas. Natura 2000 utgör därmed grunden för EU:s

naturskydds politik. Nätet omfattar redan ca 15 000 områden som utgör ca 15 % av EU:s yta och planeras bli färdigt 2004. (Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2002, 13 – 14).

I habitatdirektivets första kapitel anges dess syfte, dvs. ”att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av föredraget”. Habitatdirektivet innehåller 24 artiklar. De naturtyper som inom unionen anses vara viktiga räknas upp i bilaga I till habitatdirektivet, och de arter vars livsmiljöer skyddas räknas upp i bilaga II. Sammanlagt har direktivet sex bilagor.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>).

Det första kapitlet i habitatdirektivet omfattar artiklarna 1 – 2 och bär titeln ”definitioner” . Övergripande riktlinjer för direktivet ges här. I detta kapitel ges även definitioner på ur direktivets synpunkt viktiga begrepp. Ett sådant begrepp är bland annat en gynnsam skyddsnivå som innebär att arternas spridningsområden bibehålls eller ökar, artbestånden hålls livskraftiga och att livsmiljöer utgör delar av fungerande ekosystem.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>).

En viktig målsättning för strategin om hållbar utveckling är integrering av miljöfrågor i andra policyområden. (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/128062.htm>). I habitatdirektivets artikel 2 anges det bl.a. att åtgärder skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. (<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>). Det här är en fråga som aktualiserades vid implementeringen av Natura 2000 i Finland och också andra länder. Dvs. hur och i vilket skede av processen de sociala och kulturella behoven skall beaktas. Det kom rätt så tydligt fram i intervjuerna att det rådde en viss oklarhet i den här frågan under implementeringsskedet.

”Ja siis meidän tulkinta johon sain myös tukea muistaakseni habitaattikomitean kokouksista oli se että kohteet valitaan luonnontieteellisin perustein.... [...] Tää on yks kysymys kun tässä on kolme kohtaa (hänvisar till artikel 2 i habitatdirektivet): onko ne tasavertaisia vai onko ne jotenkin.... [...] Niin eli meidän tulkinta oli se että valinta tulee suorittaa luonnontieteellisin perustein, ja sitten näitten poikkeussäännösten soveltamisessa niin nämä. Mutta onko se lopullinen totuus niin mä en tiedä onko EY tuomioistuimessa ollut yhtään tapausta.. tähän suuntaan mutta tää kaks artikla. Mä myönnän sen, et ei se kovin yksikertaisesti niin aina tätä mikä olisi oikea tulkinta”(Antti Haapanen, före detta tjänsteman vid miljöministeriet, 27.02.2004)

Och andra sidan har tolkningen varit att de här faktorerna aktualiseras först i det skedet då nätverket Natura 2000 redan har införts och att områdena väljs ut på enbart naturvetenskapliga grunder.

Citatet ovan visar att det funnits ett visst stöd för den här tolkningen från kommissionens sida, ett intryck som förstärks av följande citat.

”....tästähän käytiin poliittista keskustelua, ja käydään vieläkin (korostaen). Kun siellä on viitattu tähän sosiaalisten ja paikallisten kulttuuristen kysymysten huomioonottaminen direktiivin tulkinnassa niin olisi hyvä että sen olisi pitänyt ulottua koskemaan myös alueiden valintaa ja rajausta. Että se on kyllä ihan sitovasti ja pysyvästi kyllä otettu vääriksi Eurooppaan tuomioistuimeen ratkaisussa. Mutta silloinhan kun tätä työtä aloiteltiin ja tää.. vuoteen -97 asti jolloin tietynlainen humina alkoi niin ei ollut käytettävissä selvää päätösaineistoa, et sadetin esittää tällaisia väitteitä. Vaikka se nyt kyllä oikeusoppineiden käsitys oli jo silloin ihan selkee” (Ilkka Heikkinen, Naturvårdsdirektör vid miljöministeriet, 10.03.2004)

I HFD:S (Högsta förvaltningsdomstolen) uttalande (Dnr 15-25, 29/5713/98) ger man även sitt stöd för den här tolkningen. Bl.a. hänvisar man till kommissionens svar på Europaparlamentarikern Sikka- Liisa Anttilas skriftliga fråga (P-2061/97). (HFD, 1999, 27).

I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs att varje medlemsstat skall föreslå en lista över områden på grundval av de vetenskapliga kriterier som anges i bilaga 3 i direktivet. Vid upprättandet av den nationella listan över områdena utgående från deras vetenskapliga betydelse följer således de finska myndigheterna helt direktivet. Först i samband med fastställandet av bevarandeåtgärder för de områden som valts ut för Natura 2000 skall ekonomiska, sociala och kulturella faktorer beaktas i enlighet med artikel 6. (Svar från Ritt Bjerregaard på kommissionens vägnar, skriftlig fråga: P-2061/97, 30.6.1997)

I ett intervju svar framkom det även att kommissionen inte alltid var så klar över hur man skulle tolka den här frågan. En annan sak som tyder på det här är situationen i inledningsskedet då det verkar ha förekommit en viss osäkerheten bland de nationella myndigheterna om hur man skulle tolka artikeln samt en avsaknad på klara besked från kommissionens sida.

Habitatdirektivet innehåller såväl allmänna som mer specifika bestämmelser. De viktiga specifika bestämmelserna finns i de två följande kapitlen, dvs. kapitlet om ”Bevarande av livsmiljöer och habitat” som omfattar artiklarna 3 – 11, samt kapitlet om ”skydd av arter”. Kapitlet omfattar artiklarna 12 – 16. Kapitlet ”Bevarande av livsmiljöer och habitat” handlar om den mest ambitiösa och långtgående utmaningen i direktivet – att inrätta och bevara Natura 2000. (Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer, 2000)

Artikel 6 i detta kapitel innehåller bestämmelser om bevarande, skötsel och förvaltning. I 6.1 framgår det att medlemsstaterna ifall det krävs skall utarbeta lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner för Natura 2000 – områdena. Dessa planer kan antingen utarbetas skilt eller vara integrerade i andra utvecklingsplaner. Dessutom skall man utarbeta lämpliga lagar och andra

författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljöer i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns inom områdena. Punkterna 6.2 – 6.4 är speciellt viktiga eftersom de också tillämpas på områden som klassificerats som skyddsområden i enlighet med fågeldirektivet enligt artikel 7 i habitatdirektivet. Punkt 6.2 i habitatdirektivet innehåller bestämmelser för att förhindra en försämring av livsmiljöerna, störande av arterna i de utvalda områdena, samt lägger tonvikten på förebyggande åtgärder. För att åtgärder skall kunna vidtas skall eventuella störningar ha betydande konsekvenser för direktivets målsättningar. (<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>). I artiklarna 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet finns ett antal formella och materiella krav som aktualiseras när planer och projekt kan antas påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. (Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer, 2000).

Habitatdirektivet ger medlemsstaterna ett stort handlingsutrymme ifråga om det praktiska genomförandet av särskilda åtgärder som rör områden i Natura 2000-nätverket, under förutsättning att åtgärderna tjänar direktivets allmänna syfte. (Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer, 2000). Habitatdirektivet är ett så kallat minimidirektiv som ger medlemsstaterna rätt att tillämpa ett striktare skydd än vad direktivet föreskriver.

(http://www.vyh.fi/sve/inform/eu/fakta/luosuo_s.htm).

Naturligt förekommande fåglar, deras ägg, bon samt livsmiljöer skyddas inom EU-området genom fågeldirektivet. I direktivet bestäms det att medlemsstaterna skall skydda, bevara och iståndsätta tillräckligt stora livsmiljöer för alla fågelarter som ingår i direktivet. Medlemsstaterna skall förhindra att individer av de skyddade fågelarterna avsiktligt dödas, fångas och störs samt förbjuda handel med dem. Skyddet av fåglar sträcker sig också utanför de egentliga skyddsområdena eftersom viktiga rastplatser för flyttfåglar också bör skyddas.

(http://www.vyh.fi/sve/inform/eu/fakta/luosuo_s.htm).

Fågeldirektivet är i stora drag upplagt på samma sätt som habitatdirektivet. Kapitlet ”Bevarande av livsmiljöer och habitat” i habitatdirektivet motsvaras av artiklarna 3 – 4 i fågeldirektivet (Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer, 2000). Också Fågeldirektivet utgör ett minimidirektiv.

De båda naturvårdsdirektiven har kommit att samspela i stor utsträckning. Det är i habitatdirektivet som bestämmelserna angående Natura 2000 – områdenas upprättande ingår men områden som redan tidigare klassificerats eller i framtiden kommer att klassificeras som skyddsområden utgående från fågeldirektivet ingår nu i nätverket. För det andra gäller alltså artikel 6.2 – 4 i

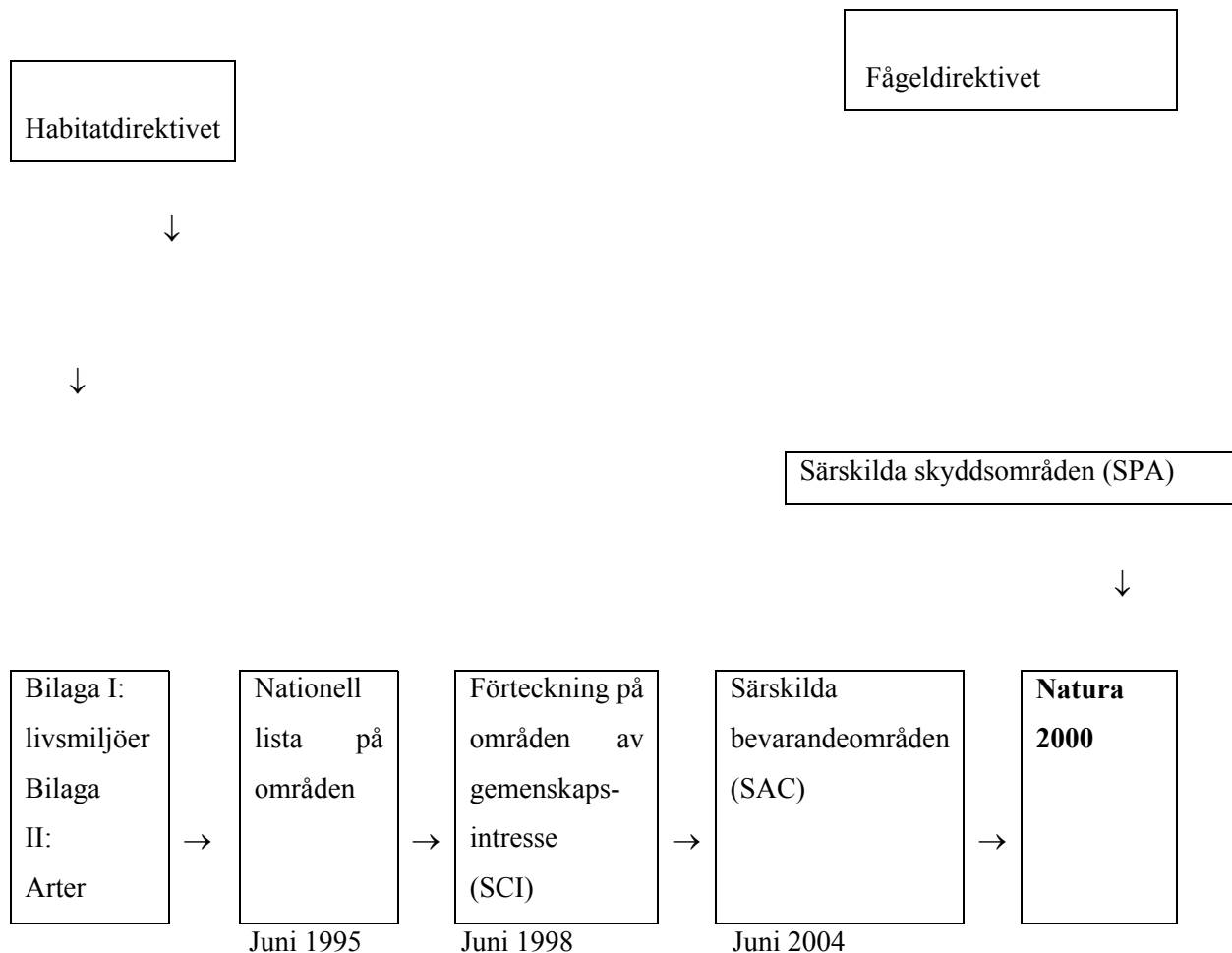
habitatdirektivet även för områden som klassificerats utgående från fågeldirektivet. (Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer, 2000)

I habitatdirektivet anges det att de områden som införlivas i Natura 2000-nätverket skall utses på naturvetenskapliga grunder. En utgångspunkt för medlemsstaterna vid urvalet av områden är de livsmiljöer och de arter som räknas upp i bilagorna till naturvårdsdirektiven. De här naturtyperna och arterna har ansetts vara av särskilt värde med tanke på skyddet av den biologiska mångfalden i hela Europa. (<http://www.vyh.fi/sve/naturv/n2000/juridik1.htm>). Prioriterade arter och livsmiljöer utgör sådana arter (samt livsmiljöer) som inom EU kan anses vara utrotningshotade och för vars skydd gemenskapen har ett särskilt ansvar. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/keskas.htm>).

4.4 Direktivens implementering

De båda direktiven är uppbyggda kring subsidiaritetsprincipen i den bemärkelsen att det är de nationella myndigheterna som ansvarar för deras implementering dvs. medlemsstaterna väljer medlen och sätten som är lämpligast för att genomföra projektet

I habitatdirektivet nämns tre preliminära skeden för implementering. Ur fågeldirektivets synvinkel är de konkreta stadierna för implementering något färre.



Figur 1: Naturvårdsdirektivens olika faser för implementering

Källa: http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat1_en.htm, 15.10.2002

Med utgångspunkt i habitatdirektivet finns det alltså tre stadier i processen då målsättningen är ett fullständigt nätverk:

1. *Förberedande av de nationella listorna*

De livsmiljöer samt arter som finns förtecknade i bilagorna I och II av habitatdirektivet är sådana som man vet är utrotningshotade på europeisk nivå. Medlemsstaterna gör en helhetstäckande bedömning på en nationell nivå utgående från varje art och livsmiljö som framgår i bilagorna. Utgående från detta sammanställs sedan en nationell förteckning som lämnas till kommissionen.

2. *Områden av gemenskapsintresse (SCI)*

Unionen täcker 6 skilda och distinkta biografiska zoner eller regioner. Varje region har sin egen karaktär och är unik i fråga om livsmiljöer samt arter, också om vissa egenskaper kan

vara gemensamma för flera regioner. Det andra skedet i processen är därmed att identifiera områden av gemenskapsintresse eller så kallade SCI - områden (Sites of Community Importance). Meningen är att områdena kommer att utgöra delar av det slutliga Natura 2000 – nätverket. Målet var att det här skedet skulle vara klart i juni 1998. SCI är områden som väljs från de nationella listorna av medlemsstaterna och kommissionen utgående från vissa gemensamma vetenskapliga kriterier som specificeras i Bilaga III. Som utgångspunkt för den här processen planerades en rad seminarier eller möten.

3. *Särskilda bevarandehavområden (SAC)*

Så snart ett område har fastslagits som SCI förväntas medlemsstaterna klassificera det som ett särskilt bevarandehavområde inom 6 år, dvs. senast år 2004. Tiden skall användas av medlemsstaterna för att förbereda administrationen eller vidta åtgärder som garanterar områdets fortbestånd. (http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat1_en.htm)

I punkter 4.1 och 4.2 av fågeldirektivet anges de bestämmelser som betraktas vid klassificeringen av Särskilda skyddsområden. De krav artikeln ställer på medlemsländerna är följande:

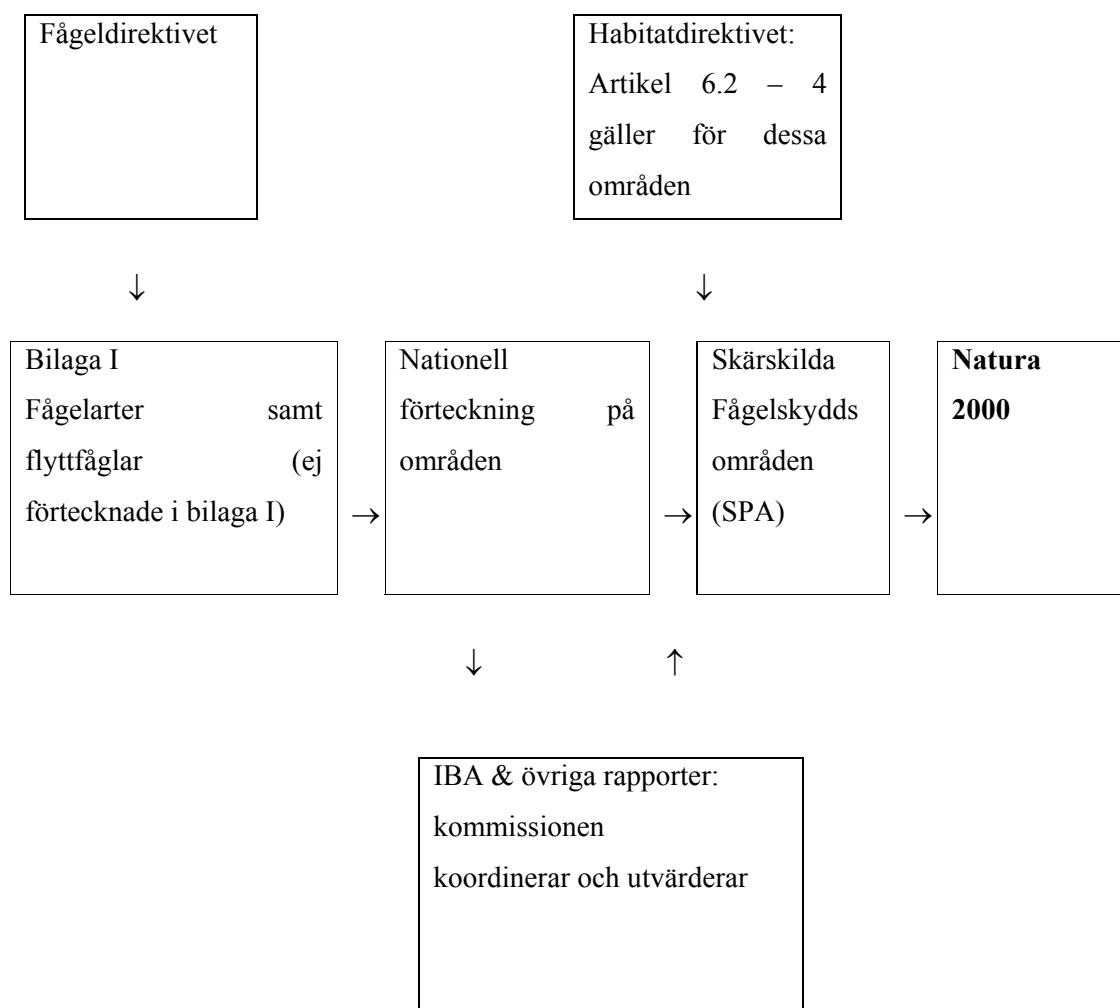
1. Att klassificera de lämpligaste områdena för hotade fågelarter, både i antal och utgående från storleken på områdenas yta. De hotade fågelarterna finns förtecknade i bilaga I av direktivet.
2. Att vidta liknande åtgärder ifråga om livsmiljöer för flyttfåglar som inte förekommer i bilaga I, framförallt ifråga om våtmarker av internationell betydelse.
3. Sända kommissionen en förteckning på områden där klassificering gjorts på dessa grunder. Förteckningen skall i sin tur möjliggöra koordinering av områden så att de särskilda skyddsområdena skall utgöra ett ur helhetsperspektiv lyckat ekologiskt nätverk.

Vid implementering av fågeldirektivet bestämmer medlemsstaterna själva vilka områden som skall klassificeras. (http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat5_en.htm). Medlemsstaterna har därför en viss frihet då det gäller att välja de lämpligaste områdena för klassificering och på basen av statsrådets beslut klassificeras områdena direkt som SPA – områden. Trots detta måste klassificeringen basera sig på erkända ornitologiska kriterier. På 1980-talet utarbetade experter från medlemsstaterna, kommissionen samt icke-statliga organisationer kriterier med vilkas hjälp man kan identifiera betydelsefulla miljöer för bevarande av fågelarter inom EU. Dessa kriterier går på engelska under benämningen *Important Birds Areas* (IBA:s). De här kriterierna användes för att förbereda IBA inventeringen 1989 och tillsammans med andra liknande nationella rapporter används de av kommissionen för att utvärdera huruvida medlemsstater har valt sina lämpligaste områden som särskilda skyddsområden. Det här tillvägagångssättet har även godkänts av EG-domstolen som legitimt.

(http://europa.eu.int/comm/environent/news/natura/index_en.htm, 1 – 3)

I fågeldirektivet ingår inte tidsbegränsningar för genomförandet av de olika stadierna på samma sätt som i habitatdirektivet och förfarande för implementering innehåller alltså färre faser än ett implementeringsförfarande som baserar sig på habitatdirektivet eftersom skyddet skall förverkligas direkt efter att kommissionen har informerats om statsrådets beslut i frågan.

(<http://kho.fi/natura.html>)



Figur 2: Implementeringen av fågeldirektivet

4.4 EU:s förvaltning av Natura 2000

Den första pelaren i föredraget om Europeiska unionen omfattar en rad gemenskapspolitiska områden dit också miljö hör, inom vilka handlingslinjer utformas och genomförs enligt en beprövad beslutsprocess som inleds genom att kommissionen lägger fram ett förslag. Efter noggrann expertgranskning och prövning på politisk nivå kan rådet anta kommissionens förslag, införa ändringar eller förbigå förslaget. Ifråga om miljö fattar rådet beslut med kvalificerad majoritet. (Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 1999, 9 – 11)

Europeiska kommissionen är uppdelad på 36 avdelningar, som kallas generaldirektorat (GD) och fristående avdelningar. Till generaldirektoratens uppgift hör utformandet och formuleringen av kommissionens lagförslag. Generaldirektoratet för miljö (GD Miljö) ansvarar dessutom för uppföljningen av hur överenskommelserna följs i de enskilda medlemsländerna. När ett förslag är helt genomarbetat för direktoratets generalsekreterare upp det på dagordningen till ett framtida kommissionssammanträde. Vid detta sammanträde förklarar miljökommissionären för sina kolleger varför detta lagförslag läggs fram, och kollegiet diskuterar det. Sedan skickas dokumentet till rådet och Europaparlamentet för behandling. Om kommissionärerna är oeniga ber ordföranden dem att rösta om förslaget. Om fler än elva av ledamöterna stöder förslaget antas det. Väl antaget stöds förslaget ovillkorligen av hela kommissionen.

(http://europa.eu.int/institutions/comm/index_sv.htm)

Vid frågor som berör Natura 2000 har kommissionen hjälp av två kommittéer, den s.k. Habitatkommittén som baserar sig på habitatdirektivet samt Orniskommittén för frågor som aktualiseras utgående från fågeldirektivet. I dessa kommittéer har alla medlemsstater sin egen representation. (Riikonen, S., 2000, 4) . I artikel 20 av habitatdirektivet framgår det att kommissionen skall biträdas av en kommitté som skall bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande. I artikel 21 specificeras kommitténs uppgifter. Där framgår att kommissionens företrädare skall förelägga kommittén ett förslag till åtgärder. Kommittén skall yttra sig över förslaget inom den tid som ordföranden bestämmer med hänsyn till hur brådskande frågan är. Dessutom framgår det att kommissionen själv skall anta förslaget om det är förenligt med kommitténs yttrande. Om förslaget inte är förenligt med kommitténs yttrande eller om inget yttrande avges, skall kommissionen utan dröjsmål föreslå rådet vilka åtgärder som skall vidtas. Om rådet inte har fattat något beslut inom tre månader från det att förslaget mottagits, skall kommissionen själv besluta om de föreslagna åtgärderna skall vidtas.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>).

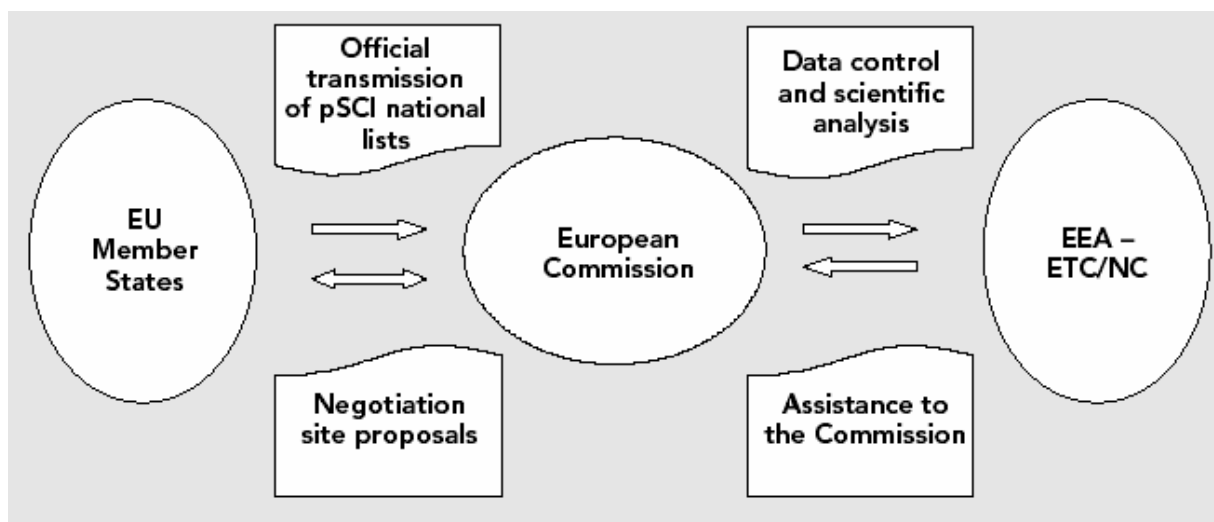
En av tjänstemännen som intervjuades vid miljöministeriet framhävde just habitat- och orniskommittéernas betydelse som en påverkningsskanal gentemot kommissionen för de enskilda staterna.

”Jag minns int så noggrant, men jag har nog den uppfattningen att vi inte hade så mycket andra kontakter (förutom habitatdirektivet i det inledande skedet och motsvarande nordiska kollegor). Endast det här habitatkommittén och orniskommittén och ansvariga tjänsteman som alltså också hade den där kommittén, förberedande ärenden i kommittén, sådana personer vi visste på förhand. Jag tror att vi inte hade några andra kontakter, eller sådana kontakter som kunde ha påverkats på vårt arbete. [...] I praktiken är det ett eller två möten per år och alla viktiga frågor behandlas där. Medlemsstaterna kan ta upp frågorna där om de vill. Och den tiden då

Finland inte ännu var medlem så hade det börjat redan tidigare, när det var ett eller två år före, då man visste att Finland blir medlem så började tjänstemännen från ministeriet vara med i den här kommittén .” (Seppo Vuolanto, miljöråd/Phare Twinning, 9.2.2004)

I en senare intervju med en annan tjänsteman framhövdes dock att frågorna som behandlades i kommittéerna var av rätt så övergripande art (27.02.2004).

Europeiska miljöbyrån (EEA) är en av de institutioner inom EU vars uppgift det är att erbjuda information och expertkunskap åt beslutsfattare. European Topic Centre on Nature Protection and Biodiversity (ETC/NPB, tidigare ETC/NC d.v.s. European Topic Centre for Nature Conservation) är en del av EEA och har en viktig roll ifråga om Natura 2000. Till deras uppgifter hör bl.a. insamlandet, analyserandet och vidare befordrandet av data angående naturens tillstånd. Dessutom rapporterar de angående naturens tillstånd och förändringar i naturen på en europeisk nivå. En stor del av deras arbete går ut på att stöda kommissionen med relevant information om Natura 2000. (Nature Conservation Annual topic update 2000, 2002, 5 – 7)



Figur 3 Arbetsfördelningen mellan GD Miljö och ETC/NC

Källa: Nature Conservation Annual topic update 2000, 2002, 9.

Det faller också på EEA att stöda kommissionen vid organiseringen och uppföljningen av resultaten vid de naturgeografiska seminarierna som ordnas för de olika naturgeografiska områdena som EU indelas i. Syftet med de här seminarierna är att utvärdera förekomsten av arter och livsmiljöer inom ett visst naturgeografiskt område, de nationella förslagens tillräcklighet samt att vid behov föreslå hur förteckningarna på livsmiljöer och arter i bilagorna till naturvårdsdirektiven skall uppdateras och korrigeras. (Nature Conservation Annual topic update 2000, 2002, 9) .

”...Pariisissa oleva luonnonsuojelun teemakeskus niin on pystynyt näitten lomakkeiden, siis EU:lle annettavien tai informaation lomakkeiden perusteella hyvin nopeasti tuottamaan yleiskatsauksellisen käsityksen miten tämä luonnontieteellinen valinta on onnistunut, miten alueellisesti niin ja miten edustavasti että. Ja he käyttivät siis hallituksesta tai käyttävät hallituksesta riippumattomia asiantuntijoita joka toisaalta on probleema, toisaalta toki tuo sitten tämmöistä riippumatonta asiantuntemusta. Ja niin rohkenisin väittää että lomakkeet on olleet, jolla informaatio välitetään tälle teemakeskukselle on erittäin, voisiko sanoa tehokas systeemi saada sitten tämmöinen koko sitä aluetta koskevaa tiedosto aikaan ja sieltä voidaan ajaa ulos eri maiden, voisiko sanoa onnistuminen tässä luonnoksen kehittämisessä” (Antti Haapanen, före detta tjänsteman vid miljöministeriet, 27.02.2004)

Förfarande i EEA beskrevs ofta som en rent vetenskaplig fråga där oberoende expertkunskap har varit utmärkande.

”Det är vetenskapliga experter som representerar universitetet eller något annat land. T.ex. en Norsk expert har varit en expert i den här Nordiska gruppen och så representationen från kommissionen och medlemsstaterna och naturskyddsorganisationerna och nu sedan det här.. lant.. markägarnas organisationerna har också varit med. Men där talar man bara om naturvetenskapliga termer. Att det är inte sådant forum att man kan börja idka någon politik..[....]...det där EEA som har konsult som gör det här praktiska arbetet, och det sker bara på vetenskapliga kriterier och det är alltså det här ”Nature Topic Center” i Paris, som är deras konsult. Dom tar alltså alla som hör till den samma geografiska områden på en gång. Dom ger inga bedömningar som baserar sig på ett land, utan det är det här är hela biogeografiskaområdet som tas på en gång där. Det är ganska enkelt system, man kan int komma på nyanser, det är en sådan mycket enkel som man.. Alltid skriva nån sorts checklista att alla värdefulla områden är med och inga viktiga har lämnats utanför och på andra sidan att något medlemsland tar inte för många områden för några orsaker att få någon ekonomisk nytta för exempel.” (Seppo Vuolanto, miljöråd / Phare Twinning, 9.2.2004)

Det är i sista hand kommissionen eller GD miljö som ansvarar för uppföljningen och utvärderingen av hur de centrala målen som anges i direktiven har förverkligats i enskilda medlemsländer ur ett för helheten fördelaktigt perspektiv. Ett viktigt medel för uppföljning är standardiserade datablanketter som medlemsstaterna lämnar till kommissionen. För att säkerställa att övervakningen av direktivet efterföljs skall kommissionen med jämna mellanrum utarbeta en sammanfattande rapport. Kommissionen har även medel till sitt förfogande då de anser att ytterligare områden bör integreras. (<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>).

I artikel 5 av habitatdirektivet finns bestämmelser om undantagsfall då kommissionen vill göra förändringar i de nationella listorna. Vid sådana tillfällen skall ett bilateralt samförståndsöförfarande inledas mellan medlemsstaten och kommissionen. Om parterna inte kan komma överens är det i sista hand rådet som avgör frågan genom röstning.

(<http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>).

Vart sjätte år skall varje medlemsland lämna en rapport till kommissionen om hur habitatdirektivet har genomförts, bl.a. angående bevarandestatusen hos de livsmiljöer och arter som förekommer i direktivets bilagor. Om kommissionen inte är nöjd med hur medlemsländerna genomför de två direktiven lämnar man påpekanden. Om staten det gäller inte bättrar sig kan kommissionen föra frågan till EG-domstolen. Flera länder har fällts för att inte ha verkställt fågeldirektivet på det sätt som kommissionen anser önskvärt. (<http://www.naturvardsverket.se/>)

En annan fråga som måste tas upp i det här sammanhanget är europeiska parlamentets roll i Natura processen. Enligt Björn för EU en stark miljöpolitik men den här miljöpolitiken innebär ett klart demokratiunderskott då de övernationella forumen inte idag erbjuder samma möjligheter för medborgarna att påverka innehållet i den här miljöpolitiken som nationalstaten kan erbjuda. (Björn, I., 2003, 87-88). Den här ståndpunkten fick också i någon mån stöd av svaren på de intervjuer som gjordes vid FISS samtidigt som EU-parlamentarikernas roll som opinionsbildare framhävdes. Trots att man har försökt rätta till demokratiunderskottet i EU, har EU-parlamentets inflytande på Natura processen i Finland troligen varit av mindre betydelse.

Naturligtvis det här Europaparlamentet/parlamentarikerna, naturligtvis har det försökt börja påverka och troligen påverkar på något sätt mot och för...[....]Ja, enskilda politiker det har inte så stor betydelse därför att det är mycket lätt att se att deras egen bakgrund där. Och det är en annan sak än de här kriterierna, att (skratt) att följa dem. Det är mesta dels så att när jag arbetar i Bryssel så måste vi svara till politikerna att varför något område är, eller varför kan man int ta bort något område från Natura (skratt) nätverket, eller sådant. Alltså betona det här samma kriterierna för dem som vi själv hade.. (Seppo Vuolanto, miljöråd / Phare Twinning, 9.2.2004)

5 Natura 2000 och Finland

Finland fick sin första naturvårdslag 1923 och den var i kraft över 70 år trots att det gjorts förändringar i den under den här tiden. Sedan 1960-talet har det förkommit försök till att förnya lagen men de här strävandena fick först resultat på 90-talet. Den finska naturvårdslagen, som trädde i kraft i början av år 1997, innehåller specialbestämmelser om Natura 2000. (Similä, J., 1997, 1 – 4).

Finlands första fyra nationalparker och sex första naturreservat inrättades 1938. Av dem stannade nationalparkerna Pallas-Ounastunturi och Pyhäntunturi samt naturreservaten Pisavaara och Mallas i Finlands ägo efter landavträdelserna i samband med vinter- och fortsättningskriget. År 1957 och 1964 inrättades nya nationalparker och naturreservat varefter Finland hade 9 nationalparker och 15 naturreservat. Statsrådet fattade 1976 ett principbeslut om ett program för utvecklande av nätverket

av nationalparker och naturreservat. Sedan dess har en lång rad nationalparker inrättats. Programmet har kompletterats 1980, 1985 och 1988.

(<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=746&lan=sv>)

År 1997 hade man grundat 31 nationalparker (731000 hektar), 19 naturreservat (152.000 hektar), 173 myrskyddsområden (416.000 hektar), 92 skyddsområden för gamla skogar (9.100 hektar), 42 övriga skyddsområden på statlig mark (52.700 hektar) samt 1427 på privatägd mark (70.469 hektar). Med stöd av ödemarkslagen hade man inrättat 12 skyddsområden för ödemark (1.488.200 hektar). Utgående från forsskyddslagen var 53 forsar skyddade mot bygge av kraftverk. Dessutom har man med hjälp av speciallagar (1983 och 1991) lyckats skydda Ounasjoki och Kyröjoki mot kraftverksbyggen. För de här områdena som grundades under den tidigare naturvårdslagen följer man de tidigare fredningsbesluten för området ifråga. (Similä, J., 1997, 265).

Natura-områdena är redan nu till största delen (97 procent) naturskyddsområden som inrättats genom nationella beslut, områden som ingår i nationella skyddsprogram eller som är skyddade på något annat sätt. (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752&lan=sv>)

Den nya naturvårdslagen trädde i kraft i ett sent skede i förhållande till de krav som gemenskapsrätten medförde. De krav som fågel- och habitatdirektivet ställde på nationalstaten borde ha uppfyllts omedelbart efter att Finland blev medlem i EU 1995. (Similä, J., 1997, 266).

Då Finland blev medlem i EU medförde alltså medlemskapet att Finland måste sammanställa ett förslag på en nationell lista på områden som skulle ingå i Natura 2000 – nätverket.

Av de livsmiljöer och arter som räknas upp i bilagorna till naturvårdsdirektiven förekommer 69 livsmiljöer samt 125 arter i Finland (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied99/ym9967.htm>).

I naturgeografiskt hänseende faller en stor del av de områden Finland föreslagit inom den boreala zonen, en del inom den alpina. Det naturgeografiska alpina området ligger i Utsjoki, Enontekiö och Enare kommuner. Det övriga Finland hör till den boreala zonen. Förslaget utvärderas separat för vardera zonen. (<http://www.vyh.fi/sve/naturv/n2000/boreala2.htm>)

Det första preliminära förslaget på områden som skulle ingå i nätverket gjordes av miljöministeriet. Enligt förslaget skulle majoriteten av nätverket bestå av områden som ingick i tidigare naturskyddsprogram. De övriga områdena bestod av nyligen skyddade mark- och vattenområden som till stor del var privatägda. Detta ledde i sin tur till stark opposition bland allmänheten. Bland annat sades det att förslaget på Natura – områden skulle skada skogsindustrin samt privata ägare. (Li et al., 2001, 4).

Det första nationella förslaget från 16.04.1998 på områden som skulle integreras i nätverket omfattade 1 457 områden som utgjorde sammanlagt 12 procent av landets yta. Av dessa områden ägdes 91 procent av staten medan resten var privatägda. (http://www.vyh.fi/sve/inform/eu/fakta/luosuo_shtm.)

Enligt den europeiska traditionen kan en markägare använda marken såvida inte staten ställer krav på marken medan den finska traditionen utgår från markägarens rättigheter. Natura 2000 innebar att det finska naturskyddet förnyades utgående från EU:s krav. Områden som hörde till olika naturskyddsprogram slogs ihop till större enheter. De gamla reglerna för skyddet förändrades så att de bättre stämde överens med tanken på biologisk mångfald. Förut hade valet stått mellan att behålla eller förlora marken. Nu gick förvaltningen in på att införa nya förvaltnings åtgärder och begränsningar av den privatägda markens utnyttjande. (Björn, I., 2003, 62).

Syftet har varit att nätverket i Finland representerar sådana områden där målen för EU-direktiven bäst kunde förverkligas. Områden av enbart nationell betydelse skall inte föreslås för nätverket Natura 2000. (<http://www.vhy.fi/sve/naturv/n2000/juridik1.htm>). Grunden för förslaget var de arter och livsmiljöer som ingår i naturvårdsdirektivens bilagor. Vid sammanställningen av förslaget lades särskild tonvikt på de primärt skyddade arterna och livsmiljöerna. Dessutom grundade den sig på Finlands och Sveriges gemensamma förslag på ytterligare arter och livsmiljöer. Trots att man var medveten om att vissa områdens införande i Natura – nätverket kunde orsaka konflikter ifråga om hur området skulle utnyttjas var det meningen att de olika intressena som fanns representerade skulle sammanjämkas först i efterhand genom förfarandet för undantag från skyddet. (Suomen ympäristö 154, 1997, 2).

I det senare beslutet på områden som skulle ingå var det totala antalet områden 1808 områden. Av de här områdena fanns 87 på Åland. Av områdena var 451 klassificerade som SPA – områden och 1666 klassificerade enligt kriterier för SCI – områden. På vissa av områdena överlappar SCI och SPA kriterier delvis eller helt varandra. (Valtioneuvoston päätös 8.05.2002., Euroopan yhteisön Natura 2000 – verkoston Suomen ehdotuksen täydentämistä).

5.1 Åtgärder inför det första nationella förslaget

Den första åtgärden som Finland vid sitt inträde i EU förväntades genomföra med tanke på Natura 2000 var alltså sammanställande av en nationell lista på områden.

För att förbereda Natura 2000 – nätverket i Finland tillsattes en arbetsgrupp i mars 1994 vars ordförande var Matti Hilli från miljöministeriet. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>)

Antagligen hölls många tjänstemanna möten före detta eftersom Finland och Sverige gemensamt förberedde sitt förslag på ytterligare arter och livsmiljöer till habitatsdirektivets bilagor.

Det preliminära föreslaget på områden som skulle utgöra Natura 2000 skickades till kommissionen i januari 1996. I det här skedet ingick enbart statliga områden och redan existerande naturskyddsområden. Arbetet med att sammanställa förslaget gjordes av forststyrelsen samt skogsforskningsinstitutet med hjälp av Finlands miljöcentraler. De här områdena var redan underställda skyddsåtgärder i någon utsträckning vilket innebar att man inte såg behov för större förändringar angående deras förvaltning och utnyttjande. I miljöministeriets meddelande från 1996 uppges det att områdenas utnyttjande inte kommer att förändras i och med att de införs i Natura 2000 – nätverket såvida det inte skulle visa sig vara nödvändigt. Här framgår även att komplettering av nätverket kommer att ske i slutet på året 1996 samt att man för det slutliga förslaget även kommer att behandla införandet av icke-statliga områden för nätverket. Vidare uppges det att de regionala miljöcentralerna kommer att utreda förslag till ytterligare områden under årets gång.

(<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied96/ym196.htm>)

De regionala miljöcentralerna lämnade in sina egna förslag på Natura 2000 – områden där även privata områden ingick till miljöministeriet i december samma år. På basen av de regionala miljöcentralernas förslag sammanställde miljöministeriet sitt förslag. Utgående från ministeriets förslag skulle hörande av markägare samt insamlande av uttalanden äga rum. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied96/ym196.htm>)

Det preliminära förslaget fanns till påseende i de berörda kommunerna 07.04 – 06.06.1997. Av de nya områdena befann sig 107 000 på privatägda markområden och 36 000 hektar på statligt ägda markområden. Sammanlagt ingick i det här skedet 1482 områden i förslaget. Förslaget gav upphov till omfattande respons från berörda intressen. I maj 1997 tillsattes en ministerarbetsgrupp för att utreda anmärkningarna och uttalandena och förbereda förslaget inför regeringens slutliga beslut. Arbetsgruppen leddes av dåvarande miljöminister Pekka Haavisto. Övriga medlemmar var justitieminister Kari Häkämies, jord- och skogsbruksministern Kalevi Hemilä, social- och hälsovårdsminister Sinikka Mönkäre och minister Terttu Huttu-Juntunen samt inrikesminister Jan-Erik Enestam. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied97/ym7597.htm>).

Habitatdirektivets bilagor I och II kompletterades i augusti 1997 då rådet godkände Sveriges och Finlands gemensamma förslag på arter och livsmiljöer som bör skyddas inom den boreala zonen. (Riikonen, S., 2000, 7)

20.1 – 20.2.1998 fanns miljöministeriets förslag på ytterligare områden som skulle ingå i nätverket till påseende i kommunerna. I miljöministeriets meddelande från 19.01.1998 framgår det att man enbart utvidgat nätverket med privatägda områden ifall markägarens attityd till Natura 2000 inte varit övervägande negativ. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied98/ym298.htm>).

Ministergruppen avslutade i april 1998 arbetet med förslaget från 1997. Vid det här laget hade arbetsgruppen sammanträtt 22 gånger. På alla områden med undantag av ett hade man kommit till ett enhälligt beslut. Arbetsgruppens granskade förslag innebar att markområdenas antal sjönk till 1445 och det totala markområdet som ingick i Natura 2000 – förslaget minskade med 7,5% som en följd av förändringarna. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied98/ym4198.htm>).

På det granskade förslaget gjordes över 6000 fortsatta anmärkningar och uttalanden. Anmärkningarna och uttalandena granskades sedan var för sig i miljöministeriet i maj – juni 1998. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>).

I april 1998 meddelade också kommissionen att man beslutat att inleda en rättsprocess i EG-domstolen mot flera av medlemsstaterna. Till dessa länder hörde Finland eftersom man inte inom den utsatta tiden hade sänt kommissionen den slutliga listan på förslaget till Natura 2000 – områden. Enligt habitatdirektivet borde medlemsstaterna ha skickat ett slutgiltigt och fullständig förslag på områden före juni 1995. Kommissionen ansåg att förseningen på närmare tre år förutom för de enskilda medlemsstaterna också hade en negativ effekt för hela programmet eftersom en förteckning på områden av gemenskapsintresse för hela EU borde ha varit klar i juni 1998. Trots att Finland vid det här laget redan sänt en delvis slutgiltig lista pågick fortfarande nationella konflikter angående många av de områden som ingick i förslaget.

(<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh>)

5.2 Det första nationella förslaget samt konsekvenserna

I december 1998 sände Finland sitt förslag på Natura 2000 – områden till kommissionen i enlighet med regeringens beslut 20.8.1998. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>)

Miljöministeriet gav sitt första uttalande angående klagomålen till HFD 1.3.1999. Sammanlagt hade det gjorts 850 klagomål. 25.3.1999 beslutade regeringen om de Esbo Natura 2000-områden som saknades i det ursprungliga programmet och uppgifterna sändes till kommissionen i juli samma år. En utvärdering av Natura 2000 miljö konsekvenser publicerades 20.8.1999. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>).

Sveriges och Finlands nationella förslag på Natura 2000 – områden utvärderades vid det Boreala naturgeografiska seminariet som ordnades i Sverige, Vargö 21 – 23.4.1999. Från Finland deltog i seminariet representanter för miljöministeriet samt de regionala miljöcentralerna, två oberoende experter som valdes av Europeiska miljöbyrån samt representanter för två finska miljöföreningar som valdes av European Habitats Forum. Utvärderingen gällde såväl fastlandet som Åland. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied99/ym9950.htm>)

Seminariet ingick i EU:s förberedelser inför Natura 2000. I det här skedet hade Europeiska miljöbyrån (EEA) fått till uppdrag av kommissionen att utarbeta sin egen utvärdering angående de områden som medlemsstaterna föreslagit för nätverket dvs. att granska de naturvetenskapliga grunderna för valet av ett visst område. Utgående från detta föreslår kommissionen på basen av sin egen bedömning av EEA-rapportens innehåll hur de nationella listorna bäst bör kompletteras. Det var meningen att det följande utvärderingsseminariet skulle hållas någon gång under året 2000 efter vilket EU skulle utvärdera vilka förändringar som skulle införas i bilagorna till habitatdirektivet. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied99/ym9950.htm>). I ett pressmeddelande som publicerades av miljöministeriet 18.03.2003 framgår det att det följande utvärderingsseminariet för den boreala zonen ordnades i Mars 2003 i Koli och var avsett att vara en uppföljning på seminariet i Vargö. Där utvärderades de nationella kompletteringsförslagen för Finlands och Sveriges del. (<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=51866&lan=FI>). Det framkom för övrigt i en av intervjuerna (27.02.2003) att samarbetet med Sverige varit mycket viktigt för Finland och att det funnits fortlöpande kontakt mellan de två länderna. Finland och Sverige är för tillfället de enda länderna i EU som delvis täcks av den Boreala zonen.

I juni 1999 gav kommissionen sin inledande utvärdering på det finska förslaget. Chefen för kommissionens enhet för naturskyddsfrågor, Bruno Julien sände ett brev till Finland där kommissionen ställningstaganden i det skedet ingick. I brevet bes Finland inleda nödvändiga åtgärder för att säkerställa nätverkets representativitet samt att fortsättningsvis skicka eventuella övriga uppgifter så fort som möjligt. Kommissionen bad Finland komplettera nätverket för ett antal arter och livsmiljöer. (<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied99/ym9967.htm>)

År 1999 meddelade kommissionen vidare att man beslutat att inleda en rättsprocess mot Finland och ett antal andra länder. Finland hade enligt kommissionen inte i överensstämmelse med fågeldirektivet inom utsatt tid lyckats utnämna tillräckligt särskilda skyddsområden. I Finland hade man i det här skedet endast utnämnt 15 särskilda skyddsområden för fåglar. 1998 meddelade Finland om sin avsikt att införa 439 nya särskilda skyddsområden på fastlandet och 11 på Åland. Utnämmande av dessa områden kunde dock inte anses giltigt innan HFD fattat beslut i frågan.

Förutom att förslaget var försenat var det även bristfälligt eftersom ett viktigt skyddsområde fortfarande saknades från förslaget. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/kom tied.htm>)

I juni 2000 ställdes Finland därmed inför EG-domstolen eftersom man enligt kommissionen misslyckats införa tillräckligt med särskilda skyddsområden områden.

(<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>).

I oktober inledde miljöministeriet en utredning Natura 2000-nätverkets kompletteringsbehov. Inför förberedelserna för det nya beslutet på kompletteringen tillsattes medlemmarna av en ministerarbetsgrupp i februari 2000 och därefter fastslogs en tidtabell.

(<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>). Sex medlemmar ingick i ministerarbetsgruppen som också utnämnde en arbetsgrupp där representanter från olika sektorer ingick. (Valtioneuvoston päätös 8.05.2002., Euroopan yhteisön Natura 2000-verkoston Suomen ehdotuksen täydentämistä)

HFD fattade beslut angående de flesta klagomålen i juni 2000. Majoriteten av Natura 2000-områdena godkändes av HFD. (<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.htm>).

Regeringens beslut om ytterligare områden som skulle ingå i Natura 2000 gavs 8.05.2002.

Miljöministeriet hade tillsammans med Finlands miljöcentral, de regionala miljöcentralerna samt forststyrelsen utrett kommissionens kompletteringsförslag. Under utredningens gång visade det sig att vissa av de arter och livsmiljöer som ingår i kommissionens förslag på komplettering inte dokumenterats för områdena där de förekommer. Därför föreslog regeringen i beslutet från 2002 att bristerna i dokumenteringen skulle korrigeras. Trots detta krävde avsaknaden av vissa arters livsmiljöer att ytterligare områden infördes i Natura 2000 – förslaget. I förslaget ingick fem nya områden som tillhör den alpina zonen och 298 nya områden eller utvidgningar av områden som redan tillhörde Natura 2000-nätverket inom den boreala zonen. Man granskade dessutom dokumentationen på livsmiljöer och arter i 183 områden som tillhörde den boreala zonen. Miljöministeriet har behandlat anmärkningarna och uttalandena som gjordes på basen av miljöcentralernas förberedelser. På basen av dessa gjordes vissa korrigeringar och förändringar som sedan behandlats av ministerarbetsgruppen. (Valtioneuvoston päätös 8.05.2002., Euroopan yhteisön Natura 2000-verkoston Suomen ehdotuksen täydentämistä)

5.3 EU:s

implementering av Natura 2000: hur uppfattades processen på nationell nivå?

I intervjuerna kom det ofta fram att man upplevt bristen på mer specifik information från kommissionens sida som ett problem och det framgick ofta att habitatdirektivet varit av central betydelse.

”Jag tror att vi hade inte några instruktioner från Bryssel, andra än vad som sägs i det här.. habitatdirektivens annex.III [....] Den listan hade vi också naturligtvis. Vi följa den här listan och all information vi fick från Bryssel det hänvisade till den här listan (annex III), vi måste följa de här kriterierna. Det var alldeles klart för oss.”

(Seppo Vuolanto, miljøråd/Phare Twinning, 9.2.2004)

Och andra sidan så framgick det också att en mera informell kontakt förekommit vid förberedelserna inför den nya naturvårdslagen som i sig var en förutsättning för att man skulle kunna genomföra direktiven i Finland. Som det dessutom framgår ur följande citat så kanske man från kommissionens sida inte ansåg att det fanns ett så stort behov av reglering med tanke på att man tex. i Finland redan hade lång erfarenhet av miljöskydd.

”Että kyllä Suomen viranomaiset aika yksin joutui muodostamaan käsityksensä sekä direktiivien sisällöstä että sen käytännön toiminnan kannalta. Et sellaista ohjausta tai tukea kun esim. nyt uusilla jäsenmaille annetaan niin ei ollut.[....] Kyllä tässä on käynyt mielessä että olisi se (tuki) ollut hyvää meillekin mutta siihen aikaan se saattoi olla kaksikin puolta siten että komission puolelta ei pidetty ihan niin tarpeellisena opastaa meitä uusia jäsenmaita. Suomen ja Ruotsin ja Itävallan tapaisia maita jossa voitiin olettaa että luonnonsuojeluhallinto on kehittynyt, niin kun se onkin. Että toisaalta ehkä myöskään luontodirektiivin toimeenpanosta ei siinä vaiheessa ei ollut komissiolla itselläänkään kokemusta ja käsitystä.[....]No mä luulen että se tuki saatiin kyllä, tai sitten käytiin hakemassa sitten kun Suomen luonnonsuojelulaki valmistettiin. Niin meidän juristit kävivät keskustelemassa epävirallisesti ja saatiin jonkin verran sanaselitystä sille että miten pitäisi laki implementoida, mutta siinäkin suhteessa oli joitakin ilmiöitä jotka jälkepäin ovat olleet... mutta se ei koske Natura[....]. Mutta ehkä muuten se koko asian valmistelu luontotyyppien määrittely, kaikki tekninen työ mitä liittyy kantoihin, tietokantalomakkeeseen ja niin edes päin, kyllä niissä mun nähdäkseni kaikissa pääasioissa jouduttiin Suomessa se mietiskely tekemään itse. Mutta onneks meillä oli silloin kyllä käytössä asiantuntijoita.... ” (Ilkka Heikkinen, Naturvårdsdirektör vid miljöministeriet, 10.03.2004)

6 Kommissionens första miljöpolicy rapport

Den 30.12.2003 publicerades ett pressmeddelande(IP/03/1648) angående kommissionens första miljöpolicy rapport. Rapportens huvudsakliga målsättning var att se på utvecklingen sedan 2001 och att klargöra vilka frågor som bör prioriteras. Rapporten kommer att utgöra ett instrument för uppföljning från kommissionens sida.

Framförallt framgår det ur rapporten att det behövs fler marknadsbaserade styrmedel samt större integration av olika policy områden för att minska kostnaderna för miljöskydd och effektivera implementeringen. Dessutom framgår ett behov av större samarbete mellan EU och nationell, regional samt lokal nivå. Det medges att både fågel- och habitatdirektivet har medfört alvarliga

implementeringsproblem. Bland annat har direktiven varit grund för en oproportionerlig andel av de juridiska åtgärderna som EU tvingats åta gentemot sina medlemsstater. Kommissionen avser därför att i framtiden ge mera utförlig information om implementeringen samt strävar till ett effektivare utnyttjande av de befintliga ekonomiska instrumenten. I den närmaste framtiden kommer den största utmaningen enligt rapporten att vara säkrande av ett tillräckligt ekonomiskt stöd för Natura-områdena samt vidareutvecklande av indikatorerna för biodiversitet. (First Environmental Policy Review highlights need to speed up reforms to better protect the environment and promote sustainable development (IP/03/1648), 2003)

7 Sammanfattande diskussion

En internationalisering av miljöpolitiken har varit en följd av en allt större medvetenhet om komplexiteten samt de gränsöverskridande egenskaperna hos miljöfrågor. Medvetenheten om miljöfrågornas komplexitet och deras gränsöverskridande egenskaper har bidragit till en internationalisering av miljöpolitiken. Också skydd av arter och livsmiljöer som anses värdefulla har krävt internationella lösningar, vilket exemplifieras av Natura 2000. Natura 2000- programmet bör dock ses mot bakgrund av en längre tids utveckling och både idéer om hållbar utveckling och biodiversitet har haft inverkan på utformningen av nätverket.

EU:s miljöpolitik utgör en internationell regulatorisk regim för de egna medlemsstaterna. På det internationella planet förstärker EU:s politik samtidigt också andra konventioner som inte är specifika för EU. EU har undertecknat flera internationella konventioner vilket innebär att EU i sin miljöpolitik har förbundit sig till att förverkliga innehållet i dessa. Den viktigaste internationella konventionen är antagligen Rio konventionen, som alltså har satt djupa spår i EU:s miljöpolitik.

Som förvaltare av den europeiska miljön ställs EU ännu inför en hel del problem. I den tidigare refererade teorin som Ostrom formulerat nämner hon bl.a. att en utomstående makt måste ha effektiva medel för övervakning, sanktionering, samt tillgång till korrekt information.

Ansvar för övervakningen av Natura 2000 faller på kommissionen. Uppföljningen sker i princip med hjälp av olika rapporter. Men systemet är i det här skedet (implementeringsskedet) inte fullt utvecklat. Kommissionen får feedback tack vare de rapporter man får av EEA. Men vilka är egentligen kommissionens reella möjligheter att övervaka programmet? Här finns kanske också inbyggd en motsättning mellan å ena sidan en stark offentlig förvaltningsapparat och å andra sidan ideologin kring habitatdirektivet, som långt bygger på subsidiaritetsprincipen. Samtidigt som en

effektiv förvaltning ställer krav på möjligheter att övervaka och utfärda sanktioner, så är ju ett centralt mål med direktiven att ge nationella, regionala, och lokala myndigheter en viss grad av frihet och möjlighet till självständigt bedömning i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen. Det här borde väl vara vägledande då det gäller att avgöra hur ett direktiv skall tillämpas på stora och varierande områden i enskilda medlemsstater. Kommissionens möjligheter att sanktionera överträdelser verkar idag vara tämligen ineffektiva. Kommissionen kan lämna anmärkningar till medlemsstater som missköter, sig men i sista hand avgörs frågor med hjälp av domstolen. Ur kommissionens policyrapport framgår att naturvårdsdirektiven varit grund för en oproportionerlig stor andel av de frågor som man tvingats lösa med hjälp av juridiska åtgärder. Sådana tvister är troligen både dyra och tidskrävande. Enligt Ostrom kan man ju inte heller vänta sig att en utomstående aktör automatiskt skulle ha tillgång till korrekt information. Införskaffande av rimligt korrekt information om komplicerade interaktionsprocesser i naturen är med stor sannolikhet en både tidskrävande och dyr process. Då man tar i beaktar kostnaderna för förvaltningen och det institutionella lärandet som krävs, måste man fråga sig om det inte finns uppenbara nackdelar med unionens politik i fallet Natura 2000. Life-programmet finansierar ju bara en viss andel av förvaltningen och det är ingen självklarhet att den här ekonomiska resursen kommer att finnas i framtiden. En stor del av den ekonomiska belastningen kommer i vilket fall som helst att falla på nationalstaten. Här är det möjligt att vi går miste om den värdefulla kunskap samt förvaltningskapacitet som finns på lokal nivå.

Då det är fråga om stora markområden som överskrider nationalstatens gränser och beslut som görs på basen av expertkunskap, blir det allt viktigare att fråga sig vem som skall och har rätten att "tala" på miljöns vägnar. Kommissionens arbete är sist och slutligen beroende av dessa experter. Här har EEA en viktig roll, eftersom det är miljöbyråns arbete som utgör grunden för kommissionens beslut. Kommissionens utvärdering av de nationella förslagen sker i princip på basen av två instrument, de naturgeografiska seminarierna och EEA rapporterna. De naturgeografiska seminarierna har beskrivits som ett rent vetenskapligt forum, men det är ändå där som grunden för kommissionens beslut sammanställs. De personer / experter som representerar staten vid seminarierna väljs på europeisk nivå, men några närmare uppgifter om vem det är som väljer och vad valet baserar sig på, förutom att det är fråga om så kallade oberoende experter, har jag tyvärr inte tillgång till i det här skedet av undersökningen. En av de huvudsakliga påverkningskanalerna för enskilda stater har varit förfarandet i ornis- och habitatkommittéerna.

Då det gäller interaktionen mellan EU och de nationella myndigheterna är det relevant, med tanke på uppsatsens innehåll, att fråga sig hur den varit beskaffad och hur den fungerat. Då man beaktar att implementeringen sker med hjälp av direktiv, kunde man tänka sig att den rättsliga regleringen varit av största betydelse för processen. Direktiven förutsätter också en viss reglering på nationell

nivå. Med hänsyn till direktivens karaktär, som ju överför största delen av ansvaret för det specifika innehållet och implementeringen på de nationella myndigheterna, har det kanske inte ansetts finnas behov av andra styrinstrument. Dessutom har Finland redan en miljöskyddstradition som kanske också påverkat kommissionens verksamhet i den här frågan. Mycket pekar dock på att EU-direktiven i fallet Finland inte utgjort en tillräcklig förutsättning för att genomföra en öppen och hos medborgarna förankrad implementering. Inte minst kommissionens egen miljöpolicyrapport indikerar att så varit fallet.

I sin analys av miljöförvaltningens utveckling i Finland ser Sairinen en tydlig övergång till nya former av styrinstrument. Sairinen gör den här observationen trots att han huvudsakligen granskar frågor som hänför sig till tiden innan Natura 2000 – processen kom igång på allvar. Det som framträder helt klart då man granskar Natura 2000 genomförandet är avsaknaden av icke-traditionella styrinstrument. Natura 2000 implementeringen karaktäriseras främst av en uppifrån styrd process, som styrs på EU nivå med hjälp av ekonomiska, men framförallt med reglerande styrmedel. Mycket i vårt empiriska material, inte minst intervju svaren, pekar på det som Vedung framhäver, nämligen att styrmedlet ifråga kännetecknas av ett auktoritärt förhållande mellan de som kontrollerar och de som blir kontrollerade. Enligt Lemaire så är de reglerande styrmedlen instrument med vars hjälp man strävar till att definiera normer, åstadkomma acceptabelt beteende samt införa restriktioner på samhällsliga aktiviteter. Det här är intressant eftersom det i inledningsskedet av Natura 2000 – programmets implementering verkar ha förekommit en viss osäkerhet om hur man skulle tolka direktiven.

Jag vill ännu till sist påminna om artikel 2 i habitatdirektivet, där det alltså stadgas att åtgärder skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Det verkar alltså som om en praxis där områden väljs enbart med hjälp av naturvetenskapliga kriterier har fått stöd redan på EU-nivå, även om det verkar som om det förekommit en viss oklarhet om hur tolkningen skulle göras i implementeringens begynnelse. Trots detta kan man ju fråga sig om en annorlunda praxis skulle ha varit möjlig på nationalstatens nivå och om det skulle ha bidragit till att legitimera processen ur de berörda medborgarnas synvinkel.

Litteratur

Bemelmans-Videc, Marie-Louise & Rist, Ray C. & Vedung, Evert (1998): Carrots, Sticks & Sermons, Policy Instruments and Their Evaluation. Transaction Publishers. USA.

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer (2002). Att välja en grönare framtid. EU och miljön

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer (1999). I Europeiska unionens tjänst. En handbok om europeiska unionens institutioner

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer (1997). Euroopan unioni ja ympäristö

Chuang-Zhong, Li & al. Kuuluvainen, Jari & Pouta, Eija & Rekola, Mika & Tahvonen, Olli (2001): Using choice experiments to value Natura 2000 nature conservation program in Finland. Helsingfors universitet. Helsingfors.

Björn, Ismo (2003): Ympäristöpolitiikka metsässä? Joensuun yliopisto. Joensuu.

Doyle, Timothy & McEachern, Doug (1998): Environment and Politics. Routledge. London.

Högsta förvaltningsdomstolen (01.03.1999): Laustunto valituksista, jotka on tehty valtioneuvoston 20 päivänä elokuuta 1998 tekemästä Euroopan yhteisön Natura 2000- verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä (dnr 15-25, 29/5713/98).

Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons, The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press. Cambridge.

Riikonen, Simo (2000): Natura 2000 luonnonsuojeluverkoston toteuttaminen osallistavan suunnitelun näkökulmasta. Förlag: Helsingfors universitet. Helsingfors.

Sairinen, Rauno: Regulatory reform of Finnish environmental policy. Förlag: Espoon teknillinen korkeakoulu, 2000. Esbo.

Similä, Jukka (1997): Luonnonsuojelulaki. Lakimiesliiton kustannus. Helsingfors.

Vedung, Evert & Klefbom, Erik (2002): Ozonhälet, globalt, nationellt, lokalt. Liber.

Ympäristöministeriö (1997): Natura 2000 -ehdotuksesta annetut lausunnot yhteenvedot ministeriöiden, asiantuntijatahojen sekä järjestöjen ja edunvalvontatahojen lausunnoista. Ingår i serien Suomen ympäristö; 154. Alueidenkäytön osasto Edita. Helsingfors.

Dokument/publikationer tillgängliga på Webben:

Byrån för Europeiska gemenskapens officiella publikationer (2000).

Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden. Artikel 6 i art-och habitatdirektivet 92/43/EEG.

Hämtat: <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura.htm>, 14.10.2002

Commission decides Court applications against several Member States for failing to propose list of habitats for conservation (IP/98/352), 14.04.1998

Hämtat: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettet=gt&doc=IP/98/352|0|AGED&lg=EN&display=, 16.03.2004

European Commission Environment DG's Nature Newsletter- Issue 10 October 1999

Hämtat: http://europa.eu.int/comm/environent/news/natura/nat10_en.htm, 14.10. 2002

European Commission Environment DG's Nature Newsletter-Issue 5 February 1998

Hämtat: http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat5_en.htm, 21.10.2002

European Commission Environment DG's Nature Newsletter-Issue 1

Hämtat: http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat1_en.htm, 15.10.2002

First Environmental Policy Review highlights need to speed up reforms to better protect the environment and promote sustainable development (IP/03/1648), 03.12.2003.

Hämtat: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/1648|0|RAPID&lg=EN&display=, 12.01.2004

Managing our Heritage-An introduction to NATURA 2000

Hämtat: <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura.htm>, 14.10.2002

Nature conversation Annual topic update 2000, 03.2002. European Environment Agency

Hämtat: http://reports.eea.eu.int/topic_report_2002_3/en/tab_abstract_RLR, 28.01.2004

Rådets direktiv 92/43/EEG

Hämtat: <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdirsv.htm>, 29.11.2002

Svar på skriftlig parlamentsfråga: P-2061/97, 30.6.1997

Hämtat:

http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?SAME_LEVEL=1&LEVEL=4&NAV=S&LSTDOC=Y&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+WQA+P-1997-2061-N+0+DOC+XML+V0//SV,
16.04.2004

Valtioneuvoston päätös, Euroopan yhteisön Natura 2000-verkoston Suomen ehdotuksen täydentämistä, 08.05.2002.

Hämtat: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=4234&lan=FI>, 09.03.2004

Övriga Internätkällor:

EU:s miljöförvaltning:

Hämtat: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/128062.htm>, 14.10.2002

http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg, 29.11.2002

<http://europa.eu.int/comm/environment/life/life/nature.htm>, 27.01.2004

http://europa.eu.int/institutions/comm/index_sv.htm , 27.01.2004

Finska miljöförvaltningen:

Hämtat: <http://www.vhy.fi/sve/naturv/n2000/juridik1.htm> 29.11.2002.

http://www.vyh.fi/sve/inform/eu/fakta/luosuo_s.htm 29.11.2002

<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/keskas.htm> 5.10.2002

<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/valmiste.fi>, 15.01.2004.

<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied99/ym9967.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied96/ym196.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied97/ym7597.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied98/ym298.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied98/ym4198.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/ym/tied99/ym9950.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/sve/naturv/n2000/boreala2.htm>, 15.01.2004

<http://www.vyh.fi/luosuo/n2000/komtied.htm>, 15.01.2004

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=51866&lan=FI>, 09.03.2004

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=1752&lan=sv>,

20.04.2004

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=746&lan=sv>, 20.04.2004

Övrigt:

Hämtat: <http://www.kho.fi/natura.html>, 29.11.2002

<http://www.naturvardsverket.se/>, 28.01.2004.

Bilaga

Frågor till miljöministeriet:

1. Din utbildning / bakgrund och dina tidigare arbetsuppgifter osv...?
2. Arbetsuppgifter (i allmänhet och angående Natura 2000)
Vilken var din roll i Natura-processen?
3. Kontakten mellan EU och miljöministeriet (processens begynnelsekedje, instruktioner etc.)
4. Relationen till / tolkningen av habitatdirektivet? (t.ex. i relation till naturvårdslagen)
5. Den nationella strategiplaneringen (i begynnelsekedjet etc.)
Anlitade ministeriet konsultfirma? Informationsstrategi? Gav EU råd om hur informationen skulle ske? Ansvarsfördelning?
6. De gamla skyddsprogrammen i relation till Natura 2000.
7. Deadlinen (Natura -processen i en tidsram).
Hur uppfattades deadlinen av ministeriet? Försökte man vid Finlands EU-medlemskapsförhandlingarna få mera tid för byggandet av nätverket Natura 2000?
8. Resursfrågan
Miljöministeriets förslag under budgetförhandlingarna då inrättandet av nätverket Natura 2000 blev aktuellt? Har miljöministeriet under processens gång varit tvungna att be om tilläggsanslag? Hur fördelades resurserna till de olika miljöcentralerna?
Hur kunde man ha använt resurserna mera effektivt?
9. Habitatkommitténs arbete
10. Första Natura 2000 -arbetsgruppen (1994, 1996)
Vad var arbetsgruppens uppgift? Vem/vilka bestämde över representativiteten i gruppen?
11. Ministerarbetsgruppernas arbete
12. Kontakten mellan miljöministeriet och miljöcentralerna (t.ex. Västra och Sydvästra Finland)
Hade man gemensamma planeringsmöten eller fick miljöcentralerna order? Vilka anvisningar och råd fick miljöcentralerna då de skulle gå in för det riktiga arbetet, dvs. det förslaget som skulle vara grunden för miljöministeriets förslag till statsrådet? Fanns det handböcker om hur miljöcentralerna skulle gå tillväga? Var kontakten annorlunda under Natura-processen än vad den tidigare hade varit?
13. Naturskyddet (Natura 2000) i en allmängripande politisk kontext (nationellt och internationellt)
14. Learning by experience (det organisatoriska lärandet etc.)
Hur skulle du idag genomföra projektet med de erfarenheter du fått?

REPORTS AND DISCUSSION PAPERS FROM THE RESEARCH INSTITUTE (FISS)

1/98

Åsa Rosengren och Gunborg Jakobsson

Äldreomsorgen i Norden – med exempel från Herlev, Jakobstad, Sandefjord och Stockholm.
Nordiska modellkommunprojektet NOVA.

2/98

Gunborg Jakobsson och Åsa Rosengren

Kartläggning av äldreomsorgen i fem nordiska kommuner. Herlev, Akureyri, Jakobstad,
Sandefjord och Katarina-Sofia socialdistrikt, Stockholm. Nordiska modellkommunprojektet NOVA.

3/98

Susanne Jungerstam-Mulders

Extreme Right-wing Parties: Ideological, Protest or Racist Parties.

4/98

Kjell Andersson

Näringsutvecklingen i sydvästra Finlands skärgård 1985–1995. Tolv kommuner i ljuset av
offentlig statistik.

5/98

Elina Vuola

Between the State and the Church – Nicaraguan Women's Reproductive Rights and the
Promotion of Human Rights in the Finnish Development Cooperation.

6/98

Jouni Pirttijärvi

Indigenous Peoples and Development in Latin America.

7/98

Liisa Laakso, Iina Soiri and Zenebework Tadesse with Konjit Fekade

In Search of Democratic Opposition Constraints and Possibilities for Donors' Support in
Namibia and Ethiopia.

1/99

Mika Helander

Publications on Ethnic Relations in Finland 1991–1996.

SSKH Notat

SSKH Reports and Discussion Papers

2/1999

Leo Granberg, Erland Eklund and Kjell Andersson

Rural Innovation and Environment: New Development Paths in the Finnish Countryside?

3/1999

Åtta studier i nya och gamla mediemarknader.

Arbetsrapport från kursen i medieekonomi vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid
Helsingfors universitet våren 1999.

4/1999

Viveca Ramstedt-Silén

Riksdagsutskott eller kvinnoförening? Det kvinnliga nätverket i Finlands riksdag.

SSKH Notat**SSKH Reports and Discussion Papers**

1/2000

Silka Koskimies

Experiences of Ethnic and Racial Discrimination in Finland. A presentation of NEON material, 1998-1999.

2/2000

Helena Blomberg & Christian Kroll

The Support For The Scandinavian Model In A Time Of Cuts:
Attitudes In Finland

3/2000

René Lindqvist, ohjaaja Ullamaija Kivikuru

Mainonta Suomen kansallisilla kaupallisilla tv-kanavilla verrattuna lakiin televisio- ja radiotoiminnasta

4/2000

Mikael Blomberg

På kurs: vem, vad, var och varför? Svenskt kursdeltagande och önskemål om verksamhetens inriktning vid huvudstadsregionens vuxenutbildningsinstitut.

5/2000

Kjell Andersson, Erland Eklund & Leo Granberg

Turism, naturutnyttjande och innovationer i tre kommuner: en fältstudierapport

6/2000

Matti Similä

Migrants and Ethnic Minorities on the Margins: Report for Finland (MEMM-report to CEMES)

7/2000

Kim O.K. Zilliacus

Setting up a Nordic/Australasian Comparative Design: Similarities and Differences Revisited

SSKH Notat**SSKH Reports and Discussion Papers**

1/2001

Kim O.K. Zilliacus

An Introduction to Political Culture as a Basis for Opinion Formation

2/2001

Kim O.K. Zilliacus

Electoral Fortunes and Dilemmas: The Development of the Green and the Left-Wing Alliance

3/2001

Kim O.K. Zilliacus

Modern vs. Postmodern Politics: Theoretical Perspectives

4/2001

Kim O.K. Zilliacus & Niilo Kauppi

Postmodern Politics and New Communication Technologies: A Theoretical Framework

5/2001

Social work in Europe: Challenging Racism

A Documentation of a Pilot Training Course within the Leonardo da Vinci Project "Developing a Common European Framework for Anti-Racist and Anti-Oppressive Practice for the Social Professions" at the Swedish School of Social Science, University of Helsinki, 29-31 March 2000

6/2001

Ilse Julkunen

Social and Material Deprivation among Unemployed Youth in Northern Europe

7/2001

Christian Kroll & Helena Blomberg

Different levels of policy change: A comparison of the public discussion on social security in Sweden and Finland.

8/2001

Helena Blomberg & Christian Kroll

Kommunerna och välfärdsopinionen – Attitydutvecklingen bland befolkning och kommunala eliter beträffande välfärdstjänsterna under 90-talet.

9/2001

Christian Kroll & Helena Blomberg

Förändringar i synen på arbete och arbetslöshet i Finland och Sverige under 1990-talet.

SSKH Notat

SSKH Reports and Discussion Papers

1/2002

Eini Pihlajamäki, Mirjam Kalland & Gun Andersson

Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området.

Verksamhetsplan 2002.

Rapport över en planeringsprocess åren 2000–2001.

2/2002

Forskningsrapport: Forskningsmetodik 2 hösten 2001.

En mångsidig public service-kanal

FSTs digitala program två månader efter kanalstarten.

3/2002

Kaj Björni, Erland Eklund, Stefan Sjöblom & Charlotta von Troil

Regionala strukturer och regionalpolitik - den finlandssvenska problematiken

SSKH Notat

SSKH Reports and Discussion Papers

1/2003

Utvärderingen av utbildningen och examina vid Helsingfors universitet:

Svenska social- och kommunalhögskolans rapport

2/2003

Jan Sundberg, Stefan Sjöblom och Ingemar Wörlund

Välfärd och lokal demokrati i Sverige under 60 år – inledning till ett forskningsprojekt

SSKH Notat**SSKH Reports and Discussion Papers**

1/2004

Socialt arbete och samhällsengagemang – diskurser och lokala praktiker

20 Nordiska Socialhögskolekonferens 16-18.8.2003

Konferensrapport

2/2004

Susanna Björkell

Natura 2000 i Rekijokidalen – en konfrontation mellan lokalt kulturellt och regionalt drivet naturskydd

3/2004

Veronica Korhonen

Konflikten kring implementeringen av Natura 2000 i Finland – en konflikt mellan olika kunskapssystem samt mötesplatsernas betydelse vid skapandet av tillit

4/2004

Lynn Bonney

EU:s implementering av Natura 2000 – interaktionen mellan EU och den finländska nationella nivån

Forskningen vid Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet bedrivs huvudsakligen inom fem tematiska områden och två program:

A. Temahelheter

1. Journalistik, medier och kommunikation
2. Förvaltnings-, organisations- och partistudier
3. Velfärd och samhällsservice
4. Utveckling och socialisation i livscykelperspektiv
5. Rättsvetenskap

B. Program

CEREN: Etniska relationer och nationalism

FO-RUM: Förvaltning, organisation, regional utveckling och miljö